

Apríl 1998

**Stefnumótandi  
byggðaaáætlun  
1998-2002  
FORSENDUR**



**BYGGÐASTOFNUN**

<b>Inngangur</b>	<b>3</b>
<b>1 Ástand og horfur í þróun byggðar</b>	<b>4</b>
1.1 Íbúapróun .....	4
1.2 Búferlaflutningar innanlands .....	5
1.3 Búferlaflutningar milli landa.....	7
1.4 Þróun í einstökum héruðum .....	8
1.5 Þáttur atvinnulífs og tekna .....	11
1.6 Niðurstöður .....	15
<b>2 Ástand og horfur í þróun atvinnulífs</b>	<b>17</b>
2.1 Hagþróun.....	17
2.2 Þróun vinnumarkaðar og atvinnuþátttaka .....	18
2.3 Þróun atvinnugreina.....	19
2.4 Atvinnuleysi.....	22
2.5 Sjávarútvegur .....	23
2.6 Ástand og horfur í landbúnaði .....	32
2.7 Iðnaður og byggingarstarfsemi.....	39
2.8 Verslun, samgöngur og einkaþjónusta .....	41
2.9 Opinber þjónusta .....	42
<b>3 Forsendur</b>	<b>44</b>
3.1 Spár um íbúapróun og vinnumarkað .....	44
3.2 Umhverfi atvinnulífs.....	46
3.3 Áhrif stóriðju á búsetuþróun.....	48
<b>4. Fjárhagslegur stuðningur Byggðastofnunar við nýsköpun og atvinnuþróun 1994-1997</b>	<b>50</b>
4.1 Lánastarfsemi .....	50
4.2 Styrkveitingar.....	53
4.3 Hlutfjárframlög.....	56
4.4 Atvinnuráðgjafarstarf .....	56
<b>5 Byggðaaðgerðir</b>	<b>58</b>
5.1 Stuðningur Byggðastofnunar við nýsköpun og atvinnuþróun .....	58
5.2 Uppbygging opinberrar þjónustu á landsbyggðinni .....	59
5.3 Samskipti ríkis og sveitarfélaga á sviði opinberrar þjónustu .....	60
5.4 Jaðarsvæði.....	61
5.5 Byggðastuðningur stjórnvalda .....	62

## **Inngangur**

Samkvæmt lögum um Byggðastofnun skal í forsendum stefnumótandi byggðaáætlunar gera 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 byggðarinnar í heild. Í reglugerð eru auk þess ákvæði um að í forsendunum skuli gerð úttekt á áhrifum þeirrar fjárhagslegu fyrirgreiðslu sem Byggðastofnun hefur veitt, frá því síðasta áætlun var gerð, á þróun byggðar í landinu.

Í bréfi forsætisráðherra frá 19. ágúst 1997<sup>1</sup> eru tilmæli um að fjallað verði um tiltekin efnisatriði við gerð áætlunarinnar. Að fenginni reynslu við gerð fyrri áætlunar gerir forsætisráðherra það að tillögu sinni að stjórn stofnunarinnar þurfi ekki að fjalla um orðalag og efnistöð í forsenduhluta áætlunarinnar, eins og hún gerði í fyrsta skiptið, heldur einungis um sjálfa þingsályktunartillöguna. Raunar var stefnumótandi byggðaáætlun lögð fyrir þingið í tvennu lagi í fyrsta skiptið og þingið tók einungis til umfjöllunar hina eiginlegu áætlun en ekki verkið í heild sinni.

Í þessari skýrslu hefur verið leitast við að fjalla um ástand og horfur í þróun byggðar og atvinnulífs. Ekki hefur verið fjallað um önnur efni, eins og gert var í fyrstu stefnumótandi áætluninni. Í ljósi þeirrar lýsingar og ályktana sem þar eru dregnar er síðan fjallað um þau 7 efnisatriði sem farið var fram á af hálfu ráðuneytisins en þó ekki í aðskildum köflum um hvern þátt. Lesendur munu taka eftir því að ekki tókst alls staðar að samræma þau tímabil sem talnaefni í skýrslunni nær til.

Hér er ekki að finna tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggða-áætlun. Stjórn Byggðastofnunar hefur látið vinna tillögu að þingsályktun utan stofnunarinnar og hafa höfundar þessarar greinargerðar ekki séð hana eða þau fylgiskjöl sem henni fylgja.

Drög að þessari skýrslu voru send til umsagnar til allra sveitarfélaga með yfir 700 íbúa, til héraðsnefnda, landshlutasamtaka sveitarfélaga, búnaðar-sambanda, ráðuneyta og ýmissa annarra stofnana og hagsmunaaðila. Þegar forsætisráðuneytinu var afhent þessi greinargerð 14. apríl höfðu borist athugasemdir frá 10 aðilum. Í texta greinargerðarinnar hefur verið tekið tillit til fram kominna athugasemda og skýringa frá iðnaðar- og viðskipta-ráðuneyti og sjávarútvegsráðuneyti. Samgönguráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti gera ekki athugasemdir við greinargerð þessa. Athugasemdir annarra aðila eru birtar sem fylgiskjöl. Skýrsla þessi er að öllu leyti á ábyrgð skýrsluhöfunda og allar villur sem í henni kunna að leynast og þær skoðanir og niðurstöður sem í henni er að finna eru þeirra.

---

<sup>1</sup> Bréfið er birt sem fylgiskjal

# 1 Ástand og horfur í þróun byggðar

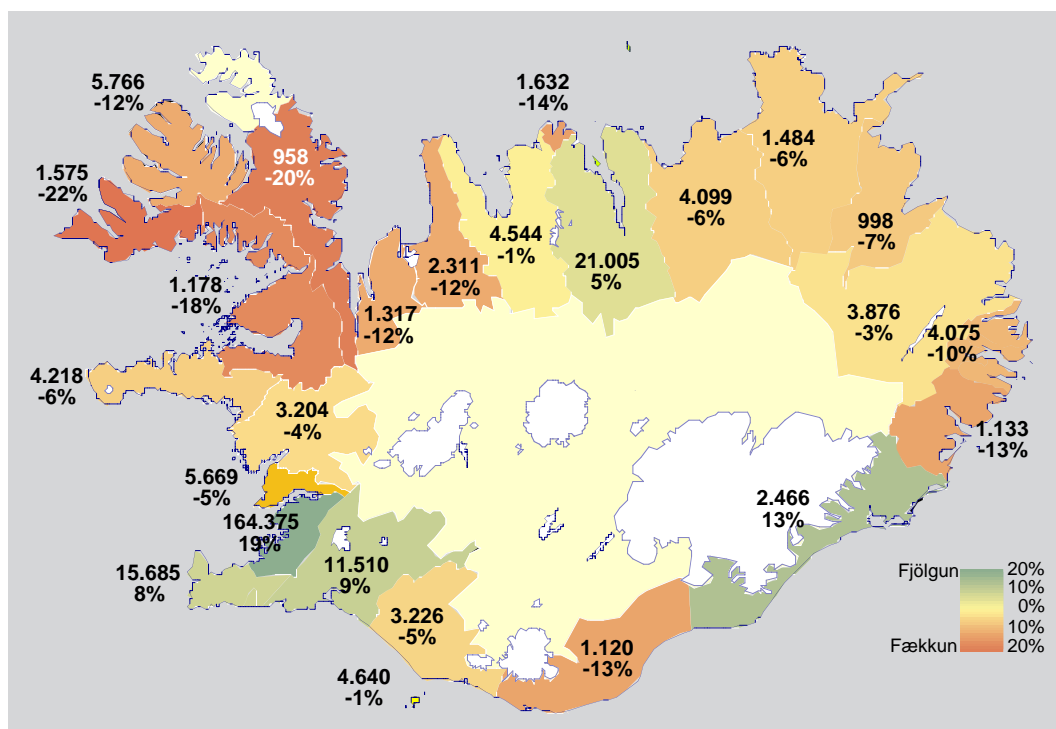
## 1.1 Íbúaþróun

Ísland er meðal dreifbyggðustu landa í heimi ef íbúafjöldanum er deilt á allt flatarmál landsins. Dreifing íbúafjöldans um landið er mjög frábrugðin því sem gerist í nágrannalöndunum sem þó eru einnig mjög dreifbýl. Mun lægra hlutfall Íslendinga býr í sveit og litlum þéttbýlisstöðum og helmingi færri búa í 2-10.000 manna bæjum en algengt er á Norðurlöndunum. Hærra hlutfall Íslendinga býr á höfuðborgarsvæðinu en í jafnstórum eða stærri borgum í nágrannalöndunum. Það virðist auðveldara fyrir nágrannþjóðirnar en Íslendinga að halda íbúum í meðalstórum og litlum þéttbýlisstöðum. Aðdráttarafl höfuðborgarsvæðisins hér á landi hefur verið svo mikið að aðrir þéttbýlisstaðir hafa gefið eftir.

Búsetumynstrið er breytingum undirorpið vegna búferlaflutninga. Einnig er fæðingartíðni hér á landi há.

Á mynd 1 er sýnt hvernig íbúaþróun hefur verið eftir landsvæðum undanfarin 10 ár. Á þessum tíma hefur þjóðinni fjölgað um 10% eða tæplega 1% á ári. Á sama tíma hefur íbúum flestra annarra Norðurlanda fjölgað innan við 0,5% á ári að meðaltali.

Mynd 1 Mannfjöldi 1. desember 1997 eftir svæðum og breyting 1987-1997



Heimild: Byggðabrunnur

Það sem vekur mesta athygli á myndinni er að hlutfallsleg fjölgun er hvergi meiri en á fjölmennasta svæðinu, 19%. Fækkunin er mest á norð-vestanverðu landinu og á Austfjörðum. Utan höfuðborgarsvæðisins fjölga fólki einungis í Austur-Skaftafellssýslu, Eyjafirði, Árnessýslu og á Suðurnesjum. Undanfarin 10 ár fjölgaði mest á Egilsstöðum af þéttbýlisstöðum landsbyggðarinnar en síðan koma Hornafjarðarbær og Selfoss. Íbúum fækkaði mest í Vesturbyggð, Dalabyggð og á Seyðisfirði. Fólki fækkaði í sveitum alls staðar nema í Árnessýslu og sums staðar verulega.

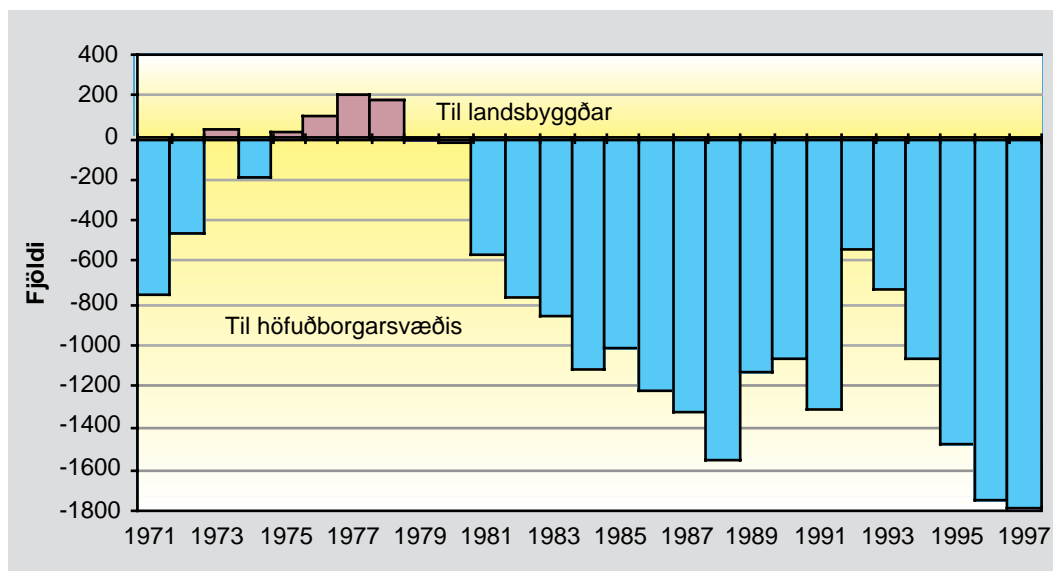
Þessar breytingar stafa fyrst og fremst af búferlaflutningum. Ekki er mikill munur á dánar- eða fæðingartíðni eftir landsvæðum.

## 1.2 Búferlaflutningar innanlands

Búferlaflutningar eru töluverðir og hafa vaxið á undanförunum árum. Samtals flytur meira en sjötti hver landsmaður lögheimili sitt á ári hverju en flestir innan sama sveitarfélags.

Mynd 2 sýnir mismun aðfluttra og brottfluttra á landsbyggðinni á undanförunum árum. Á myndinni má sjá skýrt afmarkað jafnvægistímabilið í byggðaþróuninni milli 1973 og 1980. Eftir það hefur verið stöðugur straumur fólks af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins þótt nokkrar sveiflur hafi verið. Síðustu tvö ár er flutningstap landsbyggðarinnar meira en nokkru sinni fyrr á því tímabili sem sýnt er.

Mynd 2 Aðfluttir umfram brottflutta innanlands á landsbyggðinni

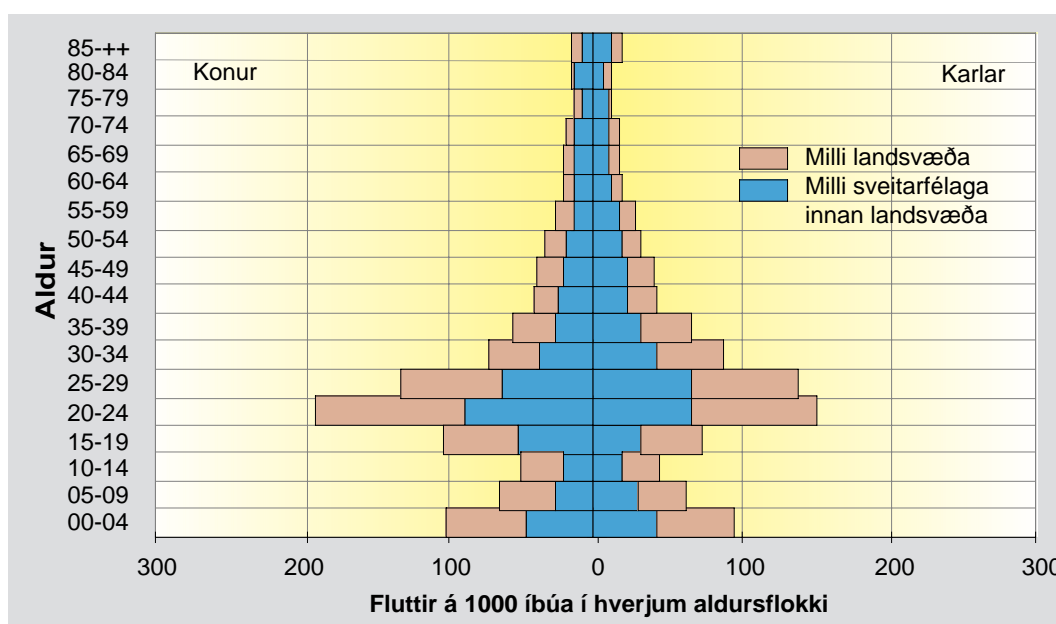


Heimild: Byggðabrunnur

Á síðustu 10 árum er mismunur aðfluttra og brottfluttra á landsbyggðinni samtals rúmlega 12.000. Á sama tíma hefur íbúum höfuðborgarsvæðisins fjölgað um rúmlega 26.000 manns og því stafa nær helmingur vaxtarins af beinum aðflutningi innanlands. Tíðni brottflutnings af landsbyggðinni hefur aukist en hlutfallslega jafn margir flytja frá höfuðborgarsvæðinu út á land og áður var, sé miðað við mannfjölda.

Búferlaflutningar eru mjög mismunandi eftir aldri eins og sjá má á mynd 3. Mestir eru flutningarnir hjá fólki milli tvítugs og þrítugs - og raunar almestir rétt eftir tvítugt. Lætur nærri að fimmta hver kona á aldrinum 20-24 ára flytji lögheimili sitt milli sveitarfélaga innanlands á hverju ári. Til viðbótar eru um 8% aldursflokksins í flutningum milli landa. Flutningar eru minni hjá körlum í flestum aldursflokkum en fylgja um það bil sömu aldursdreifingu.

Mynd 3 Kyn- og aldursbundin flutningatíðni 1996



Heimild: Byggðabrunnur

Byggðastofnun hefur látið gera rannsókn á orsökum búferlaflutninga á Íslandi. Niðurstöður þeirrar rannsóknar voru birtar í skýrslunni **Búseta á Íslandi**, en hún kom út í nóvember 1997. Orsaka búferlaflutninga er að mati skýrsluhöfundar að leita í fjölmörgum mismunandi atriðum enda eru þeir „afleiðing ákvarðanatöku einstaklinga og fjölskyldna, sem byggist á mati og samanburði viðkomandi aðila á kostum og göllum aðstæðna í upprunabyggð og hugsanlegum áfangastað“<sup>2</sup>. Þau atriði sem talin eru skipta máli fyrir val landsbyggðarfólks á búsetustað eru áhugi á „nú tíma- legum lífsháttum, til dæmis fjölbreyttum atvinnutækifærum, ríkulegum aðgangi að verslun og þjónustu, fjölþættri aðstöðu til menningarneyslu og afþreyingar, góðum húsnæðisaðstæðum og samgöngum“<sup>3</sup>. Að hluta til skýrir rannsóknin þróun sem ekki er á valdi opinberra aðila að breyta nema að litlu leyti. Er það ekki að undra þar sem um er að ræða svo einstaklingsbundnar ákvarðanir.

Að sjálfsögðu er hægt að draga margar ályktanir út frá þessari rannsókn um eðli búferlaflutninga og ástæður þeirra. Sókn fólks í þéttbýli og þá afþreyingu og þjónustu sem getur einungis vaxið þar er alþjóðlegt

<sup>2</sup> Stefán Ólafsson: **Búseta á Íslandi**- rannsókn á orsökum búferlaflutninga, Reykjavík, Byggðastofnun, 1997, bls 183.

<sup>3</sup> Stefán Ólafsson 1997, bls 184.

fyrirbæri. Fólksflutningar af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins endurspeglar þessa tilhneigingu. Stjórnvöld hafa verið ófánleg til að beita sér fyrir uppbyggingu fáttra, stórra þjónustukjarna á landsbyggðinni til mótvægis við höfuðborgarsvæðið. Fólk sem sækist eftir tækifærum þéttbýlisins hefur því ekki átt um annan kost að velja en höfuðborgarsvæðið.

Eftirfarandi atriði eru vísbendingar um aðgerðir ríkisvaldsins sem gætu haft áhrif á byggðapróun:

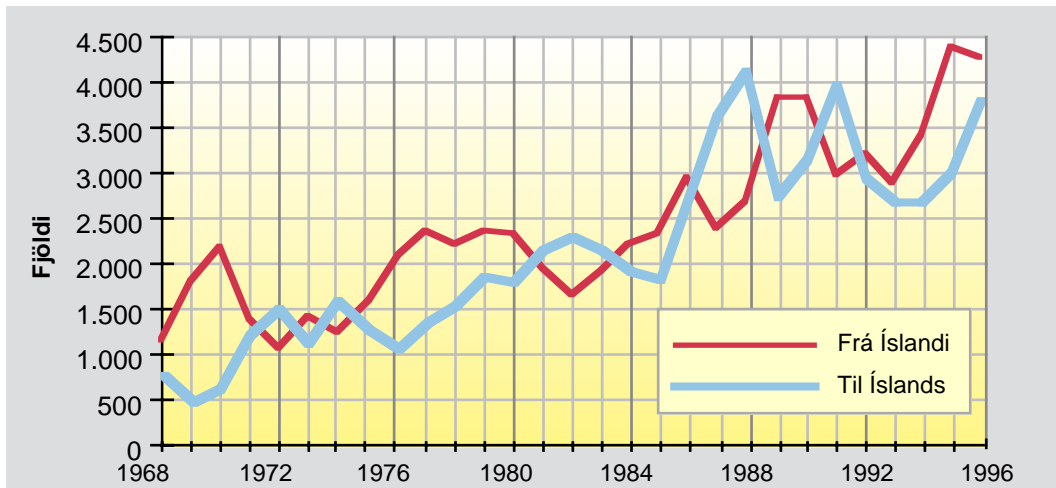
Málaflokkur	Efnisatriði	Skýring	Vísbendingar um aðgerðir
Atvinnumál	Fjölbreytileiki	Stærð staðar ræður miklu um fjölbreytileika atvinnulífs	Efling kjarna til mótvægis við höfuðborgarsvæðið.
Atvinnumál	Tekjuöflunar- möguleikar	Samdráttur í sjávarútvegi og skipulag kvótakerfisins. Samdráttur í sauðfjárrækt	Nýsköpunarstarf, breyting kvótakerfis. Endurskipulagning sauðfjárframleiðslu
Húsnæðismál	Hár húshitunar- kostnaður	Náttúrulegar aðstæður	Jarðhitaleit, tækniþróun og rannsóknir en tíma- bundin jöfnun kostnaðar að einhverju leyti
Samgöngumál	Lagning/ viðhald vega	Stöðugt aukin þýðing vega	Fyrirhugaðar framkvæmdir á næstu árum eru mjög miklar.
Verslun	Verðlag	Stærð staðar skiptir miklu máli um samkeppni í verslun og þar með vöruverð	Bættar samgöngur, upplýsingatækni, efling kjarna
Þjónusta	Takmarkað úrval	Stærð staðar skapar rekstargrundvöll fyrir sérhæfðri þjónustu.	Efling kjarna til mótvægis

### 1.3 Búferlaflutningar milli landa

Búferlaflutningar að og frá landinu hafa aukist töluvert á undanförunum áratugum. Mynd 4 sýnir aðflutta og brottflutta til og frá landinu eftir árum frá 1971. Eins og sjá má eru búferlaflutningar gagnvart útlöndum sveiflukenndir. Þó er greinilegt að þeir flutningar hafa aukist verulega í báðar áttir á undanförunum árum. Einhver hluti af aukningunni gæti þó stafað af breyttu fyrirkomulagi skráningar sem tekið var upp árið 1987<sup>4</sup>. Sveiflur í flutningum endurspeglar að nokkru hagsveiflur innanlands og í nágrennalöndunum en þangað flytja flestir. Búferlaflutningar til útlanda hafa aukist meira á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

<sup>4</sup> Fram til þess tíma var um að ræða samanburð á milli íbúaskráa 1. desember ár hvert. Hver maður gat því einungis flutt einu sinni á ári. Þá töldust ekki með í flutningum þeir sem fluttu fram og til baka sama árið.

Mynd 4 Búferlaflutningar til og frá útlöndum



Heimild: Hagstofa Íslands

Mesti nettó brottflutningur til útlanda var fyrst á því tímabili sem myndin sýnir og varð þá meiri en hann var 1995. Hins vegar fluttust langt um fleiri til útlanda í lok tímabilsins en síðustu ár sjöunda áratugarins. Þá fluttu hins vegar sárafáir til landsins. Að langtímameðaltali er nettótap landsins til útlanda tæplega 280 manns á ári. Á árunum 1992 til 1996 fækkaði íslenskum ríkisborgurum hér á landi um 3.600 vegna búferlaflutninga milli landa. Á sama tíma fjölgaði erlendum ríkisborgurum um 519 vegna flutninga milli landa.

## 1.4 Þróun í einstökum héruðum

Samkvæmt reglugerð um Byggðastofnun skal fjallað um ástand og horfur í þróun byggðar í einstökum landshlutum í stefnumótandi byggðaáætlun. Sú leið sem farin er hér er að fjalla um þetta á grundvelli þjónustusvæða sem nýta sameiginlega mikið af algengri þjónustu, bæði á vegum ríkisvalds og sveitarfélaga. Á undanförunum árum hefur slík svæðaskipting færst nær því að falla saman við skiptingu landsins í sveitarfélög.

Það er umdeilanlegt með hvaða hætti skuli fjallað um horfur um þróun byggðar. Hér er farin sú leið að byggja að verulegu leyti á íbúaþróun undanfarinna ára en einnig á stöðu atvinnulífs. Byggð í landinu mótaðist af aðstæðum í samfélaginu sem hér var fyrr á öldinni. Síðan þá hefur bæði samfélagið og atvinnuhættirnir breyst en breytingar á byggð hafa átt sér stað mun hægar. Eðlilegt er að byggð þróist, staðir stækki og minnki og jafnvel að sum svæði fari í eyði, en sú öra fólksfækkun sem margar byggðir búa við núna er sársaukafull og óæskileg.

Ástand byggðar er hægt að skoða og meta út frá margvíslegum og mismunandi forsendum. Þær eru landfræðilegar, efnahagslegar og félagslegar. Byggð getur staðið höllum fæti í einu þessara tillita en ekki öðru, en allt er þetta samþætt og oft erfitt að greina hvar vandinn byrjar. Augljósasta hættumerkið er fólksfækkun. Þegar umtalsverð fækkun hefur átt sér stað í



lengri tíma virðist fátt geta snúið þeirri þróun við. Það hefur svo aftur keðjuverkandi áhrif á aðra þætti samfélagsins sem ýtir enn undir fækkun. Þegar fjöldinn fer niður fyrir eitthvert lágmark, brestur grunnurinn undir samfélaginu því eftir því sem fækkar dregur úr umfangi ýmissar starfsemi, þar með talinni atvinnu.

Anders Dedekam<sup>5</sup> skilgreinir jaðarbyggð í Noregi sem „langt frá miðjunni þar sem atvinnu og þjónustu er að finna, langt frá þar sem ‘hlutirnir gerast’ (landfræðilegur jaðar)” eða sem „þann hluta Noregs sem hefur lítil áhrif á ákvarðanir um mikilvæg mál í samfélaginu. Jaðarinn er langt frá hinni pólitísku miðju (pólitískur jaðar)”. Að mati Dedekam skilgreina flestir þó jaðar sem „svæði eða samfélag með lágar meðaltekjur, lágt atvinnustig og mikið, viðvarandi atvinnuleysi, hlutfallslega mikið af gömlu fólki, fólksfækkun, skort á fjármagni og framkvæmdamönnum, veika grunngerð og lítið framboð á opinberri sem og einkaþjónustu (efnahagslegur jaðar)<sup>6</sup>“.

Að mestu leyti á þessi skilgreining við á Íslandi líka. Landfræðileg lega byggðar getur haft neikvæð áhrif á möguleika hennar til að þróast. Einangrun, fjarlægð frá þéttbýli, þjónustu og mörkuðum og erfiðar samgöngur gera byggðina lítt eftirsóknarverða til búsetu og geta valdið brottflutningi. Sömu þættir gera byggðina lítt eftirsóknarverða í efnahagslegu tilliti. En byggð sem stendur höllum fæti efnahagslega þarf ekki að vera landfræðilega út úr.

Einhæft atvinnulíf og atvinnulíf sem byggir á greinum sem ekki eru í vexti hefur neikvæð áhrif á búsetuþróun og tekjur sveitarfélaga minnka. Með minnkandi tekjum verður sífellt erfiðara að halda uppi nauðsynlegri grunnþjónustu á vegum sveitarfélagsins og aðgengi að skóla og heilsugæslu minnkar, sem enn hefur neikvæð áhrif á búsetuþróun. Aftur á móti er ekki hægt að greina jaðarbyggðir út frá meðaltekjum íbúanna, eins og Dedekam leggur til, vegna hárra meðaltekna sjómanna sem geta falið lágar meðaltekjur í öðrum greinum. Atvinnuleysi virðist heldur ekki vera öruggt einkenni á byggð í vanda, eins og sést á Vestfjörðum. Í íslensku samhengi er því betra að skoða fjölbreytileika atvinnulífsins, en einhæft atvinnulíf er einkenni á jaðarbyggðum.

Tilfinning íbúanna fyrir því hversu gott er að búa á tilteknum stað er einnig mikilvæg fyrir þróun byggðarinnar. Þegar félagsleg þjónusta minnkar, versnar sú tilfinning. Einnig geta náttúrulegar aðstæður haft áhrif á þessa tilfinningu, svo sem ófærð eða hætta á snjóflóðum.

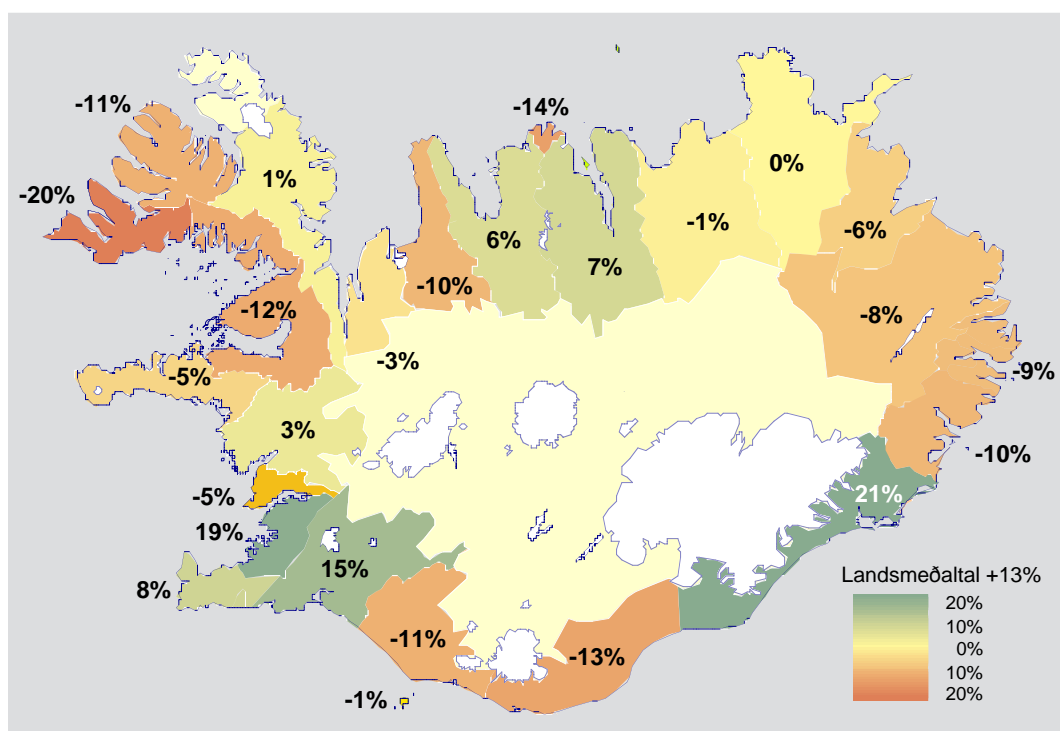
Þessir þættir ýta hver undir annan, en þótt tiltekin byggð sé veik í einu þessara tillita á ákveðnum tíma getur hún náð sér og blómstrað á ný. Aftur á móti þyngist róðurinn eftir því sem fleiri þættir eru neikvæðir og lengri tími líður án jákvæðrar þróunar.

Á myndum 5 og 6 er sýnd íbúaþróun undanfarinna 10 ára fyrir þéttbýli annars vegar og strjálbýli hins vegar.

<sup>5</sup> Dedekam, Anders 1987. *Regional økonomi*. Noregur: Universitetsforlaget

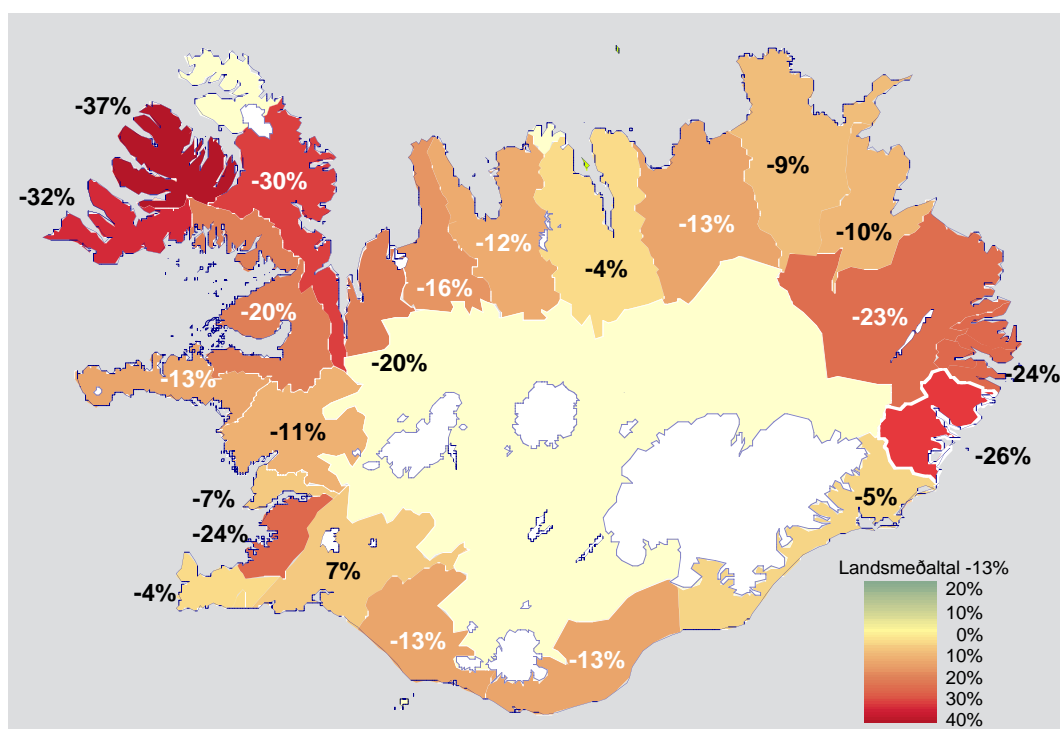
<sup>6</sup> Dedekam 1987, bls. 61, lausleg þýðing

Mynd 5 Hlutfallslegar mannfjöldabreytingar í þéttbýli 1987-1997



Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 6 Hlutfallslegar mannfjöldabreytingar í strjálbýli 1987-1997



Heimild: Hagstofa Íslands

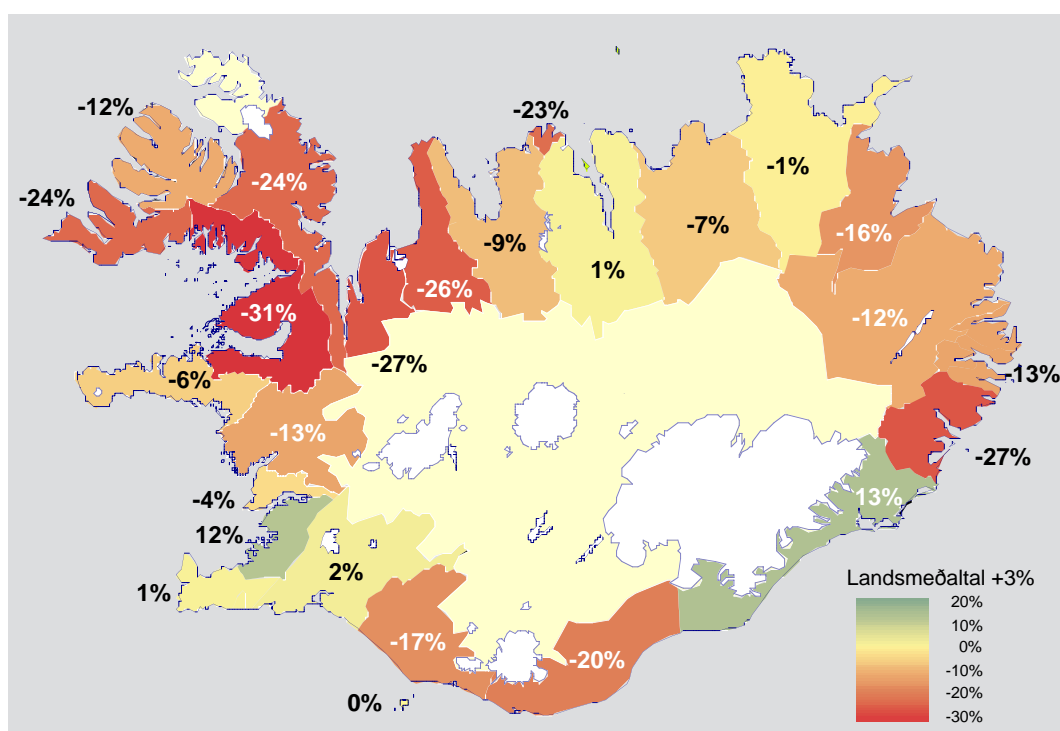
Á síðustu 10 árum hefur íbúum í dreifbýli farið fækkandi alls staðar á landinu nema í Árnessýslu. Mest er fækkunin á Vestfjörðum og Austfjörðum en minnst í Eyjafirði og Austur-Skaftafellssýslu. Fækkun í

Þéttbýlisstöðum á sama tímabili er mest í Vestur-Barðastrandarsýslu en aukningin mest í Austur- Skaftafellssýslu og Árnessýslu. Á síðustu 5 árum hefur þróunin víðast hvar orðið enn verri þar sem hún var óhagstæðust fyrir.

## 1.5 Þáttur atvinnulífs og tekna

Á mynd 7 sést hvernig breytingar hafa orðið á fjölda ársverka eftir landsvæðum á síðustu 10 árum sem upplýsingar eru til um. Ársverkum hefur einungis fjölgað á 5 svæðum utan höfuðborgarsvæðisins. Ársverkum á landinu öllu fjölgaði um 3% frá 1985-1995 en sveiflur eru talsverðar innan tímabilsins. Á höfuðborgarsvæðinu er fylgni á milli íbúapróunar og þróunar ársverka þannig að fyrir hvert viðbótar ársverk breytist íbúatalan um 2,5. Á þeim landsvæðum þar sem störfum hefur fækkað fækkar íbúum að meðaltali um rúmlega 1 fyrir hvert starf sem tapast. Það samband er misjafnt eftir svæðum en þó vel marktækt. Einungis í Skagafirði fjölgaði íbúum þótt störfum fækkaði. Þar sem störfum hefur fjölgað á landsbyggðinni er ekki að finna samhengi milli nýrra starfa og nýrra íbúa. Algengara er að fjölgun íbúa sé mun meiri en fjölgun starfa.

Mynd 7 Hlutfallsleg breyting ársverka 1985-1995

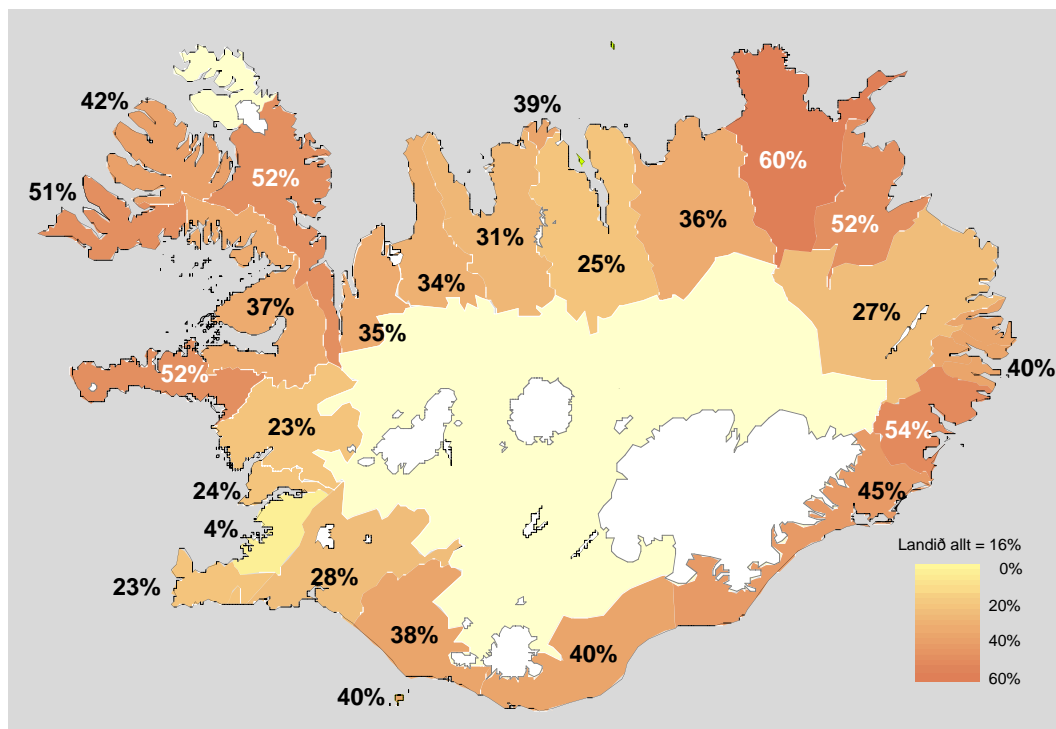


Heimild: Byggðabrunnur

*Einhæfni atvinnulífsins* er mjög mismunandi mikil. Hér er hún mæld með því að skoða hlutfall landbúnaðar og sjávarútvegs samtals í atvinnulífinu. Ástandið árið 1995 er sýnt á mynd 8. Hæst er hlutfall þessara frumvinnslugreina í Norður-Þingeyjarsýslu, 60% en á Snæfellsnesi, Vestur-Barðastrandarsýslu, Strandasýslu, Vopnafirði og Skeggjastaðahreppi og á suðurfjörðum Vestfjarða er hlutur þessara atvinnugreina samtals yfir

50%. Hlutfallið er langminnst á höfuðborgarsvæðinu en alls staðar annars staðar um eða yfir fjórðungur.

Mynd 8 Hlutfall ársverka í landbúnaði og sjávarútvegi 1995

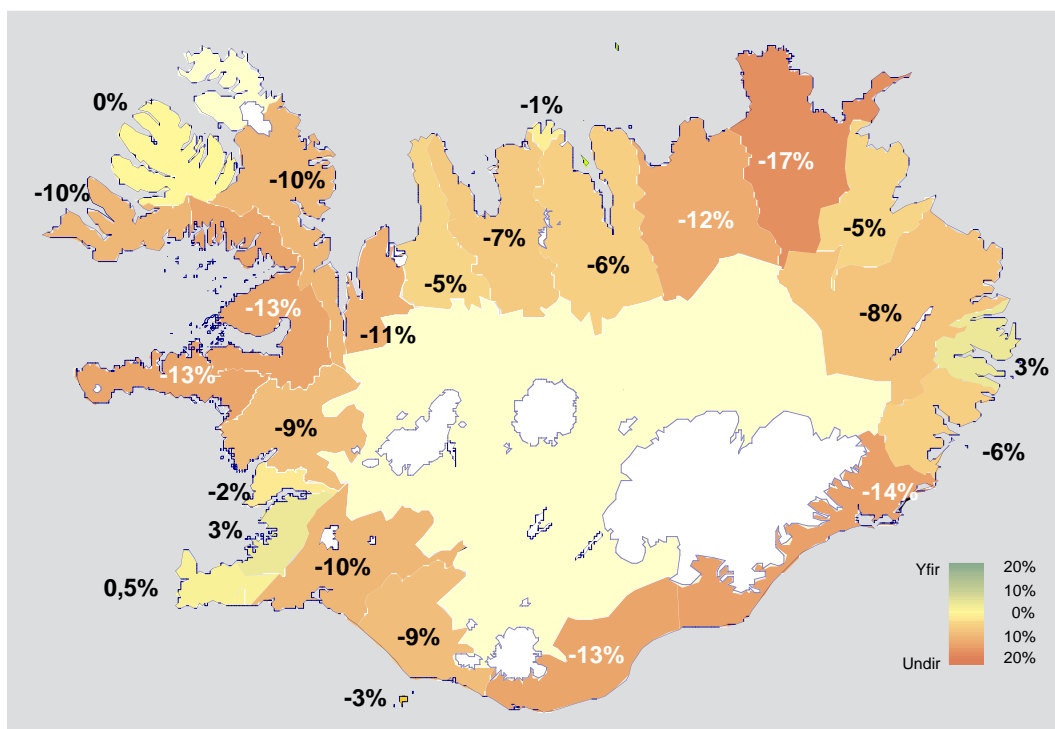


Heimild: Byggðabrunnur

Meðaltekjur eru mismunandi eftir landshlutum. Að verulegum hluta stafar það af því að hlutfall fiskveiða er mismunandi mikið eftir landsvæðum allt frá nær engu til 21%. Þá er hlutfall landbúnaðar einnig mismunandi mikið, frá núlli til 39%. Þessar tvær atvinnugreinar eru þær tekjuhæstu og tekjulægstu. Tekjur íbúanna eru mikilvæg forsenda fyrir veltu í ýmsum atvinnugreinum á viðkomandi svæði. Tilvist tekjuhárra sjómanna kemur fram í atvinnugreinum sem þeir kaupa vörur og þjónustu af. En tekjustig landsvæða er einnig mismunandi af öðrum ástæðum og þess vegna er sýnt á mynd 9 hverjar eru meðaltekjur á ársverk eftir landsvæðum fyrir utan landbúnað og fiskveiðar. Tekjur í öðrum greinum en landbúnaði og fiskveiðum eru hæstar á miðfjörðum Austfjarða og höfuðborgarsvæðinu, 3% yfir landsmeðaltali. Lægstar eru þær í Norður-Þingeyjarsýslu, Austur-Skaftafellssýslu, Snæfellsnesi, Dalasýslu og Reykhólasveit og Vestur-Skaftafellssýslu.

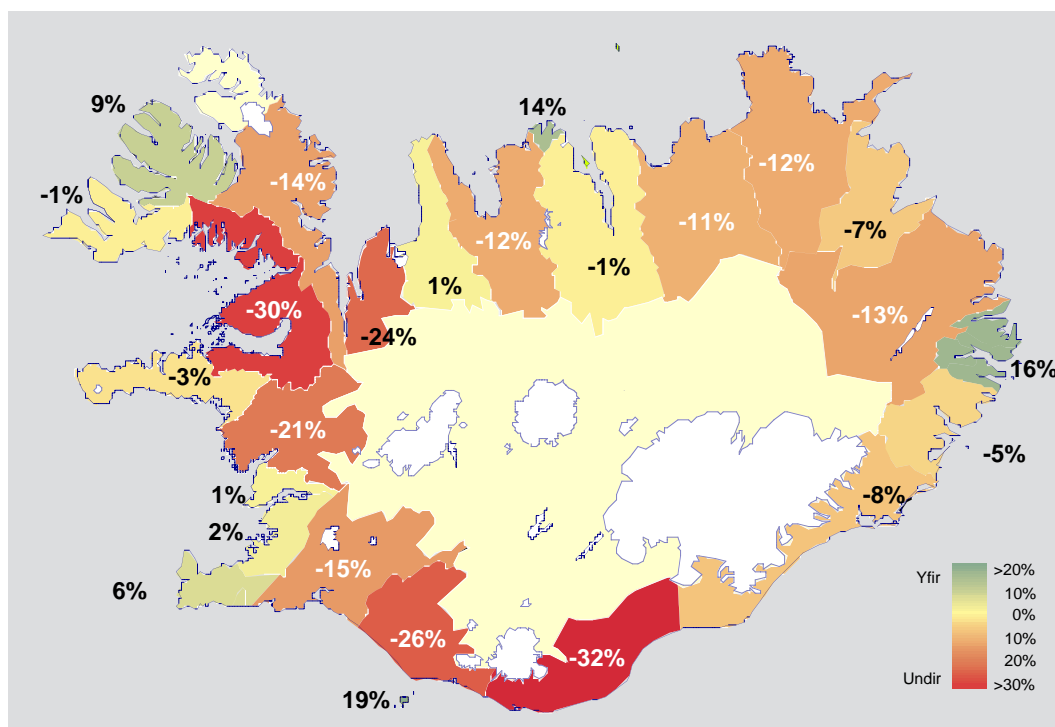
Hægt er að mæla tekjustig landsvæða með öðru móti. Ein leið er að mæla allar atvinnutekjur á ársverk. Það er gert á mynd 10. Þessar tekjur eru hæstar í Vestmannaeyjum, 19% yfir landsmeðaltali. Síðan koma miðfirðir Austfjarða, Siglufjörður, Ísafjarðarsýslur og Suðurnes. Lægstar eru meðaltekjur á ársverk í Vestur-Skaftafellssýslu, 32% fyrir neðan meðaltalið. Síðan koma Dalasýsla og Reykhólasveit, Rangárvallasýsla og Vestur-Húnavatnssýsla.

Mynd 9 Frávik frá landsmeðaltækjum á ársverk án landbúnaðar og fiskveiða 1995



Heimild: Byggðabrunnur

Mynd 10 Meðaltækjur á ársverk



Heimild: Byggðabrunnur

Til að leiðrétta fyrir mismunandi atvinnuþátttöku er hægt að mæla atvinnutekjur á hvern íbúa. Þar sem atvinnuþátttaka er mikil hækkar svæðið miðað við landsmeðaltal en þar sem atvinnuþátttaka er lítil



Tafla 1

	Íbúapróun í þéttbýli 1987-1997	Íbúapróun í strjálbýli 1987-1997	Meðaltekjur			
			Hlutfallsleg breyting ársverka 1985-1995	án fiskveiða og landbúnaðar. Frávik frá landsmeðaltali	Hluttur frumvinnslugreina	Meðaltekjur á íbúa
Höfuðborgarsvæðið	19	-24	12	3	4	1
Suðurnes	8	-4	1	0,5	23	3
Akrannessvæði	-5	-7	-4	-2	24	3
Borgarnessvæði	3	-11	-13	-9	23	-17
Snæfellsnes	-5	-13	-6	-13	52	3
Dalir og A-Barð	-12	-20	-31	-13	37	-26
V-Barð	-20	-32	-24	-10	51	0
Ísafjarðarsýslur	-11	-37	-12	0	42	23
Strandir	1	-30	-24	-10	52	-7
Vestur Hún	-3	-20	-27	-11	35	-22
Austur Hún	-10	-16	-26	-5	34	-2
Skagafjörður	6	-12	-9	-7	31	-14
Siglufjörður	-14	*	-23	-1	39	6
Eyjafjörður	7	-4	1	-6	25	-2
Suður Þing	-1	-13	-7	-12	36	-7
Norður Þing	0	-9	-1	-17	60	2
Vopnafjörður og Skegg jastaðahreppur	-6	-10	-16	-5	52	-8
Hérað	8	-23	-12	-8	27	-13
Miðfirðir	-9	-24	-13	3	40	14
Suðurfirðir	-10	-26	-27	-6	54	-11
Austur Skaft	21	-5	13	-14	45	2
Vestur Skaft	-13	-13	-20	-13	40	-28
Rangárvallasýsla	11	-13	-17	-9	38	-22
Vestmannaeyjar	-1	*	0	-3	40	20
Árnessýsla	15	-7	2	-10	28	-15

## 1.6 Niðurstöður

Í þessum kafla hefur verið rakið hvernig búseta hefur þróast í mismunandi landshlutum. Reynt hefur verið að greina samband þróunarinnar og mismunandi þátta bæði ytri skilyrða og mats íbúa landshlutanna. Niðurstaðan er sú að íbúapróun einstakra landsvæða er flókið ferli og engar vísbendingar eru um að einfaldar aðgerðir stjórnvalda séu líklegar til að hafa afgerandi áhrif á íbúapróun. Margt bendir til þess að aðgerðir sem taka mið af aðstæðum einstaklinga og ákvarðanatöku þeirra um atvinnu og búsetu geti verið áhrifaríkari en þær aðferðir sem hefðbundnari eru í byggðamálum á Íslandi. Þannig er hægt að treysta undirstöðu búsetu með einstaklingsframtaki í stað þess að einblína á fyrirgreiðslu við fyrirtæki sem reynslan hefur sýnt að dregur ekki úr brottflutningi fólks. Aðgerðum stjórnvalda ætti helst að beita í þeim tilgangi að fá ungt fólk sem farið hefur burt til náms til að koma aftur til baka. Þetta væri hægt að gera með fjárhagslegri hvatningu til ungs fólks sem er tilbúið að setjast að á ákveðnum svæðum landsbyggðarinnar að

námi loknu, t.d. gegnum skattkerfið eða með því að nota byggðastyrki til að greiða niður námslán. Einnig koma til greina styrkveitingar til fyrirtækja á landsbyggðinni sem ráða til sín menntað fólk.

Ef litið er til millilandaflutninga er þróunin viðunandi enda má búast við því að svo fámennt land tapi óhjákvæmilega einhverjum hluta þess unga fólks sem hér hefur alist upp. Aftur á móti er líkleg framvinda íbúaþróunar sumra landshluta óásættanleg. Mikilvægt er að ná samstöðu um aðgerðir sem geta haft áhrif á búsetuþróunina eins og fjallað verður um í köflunum hér á eftir.

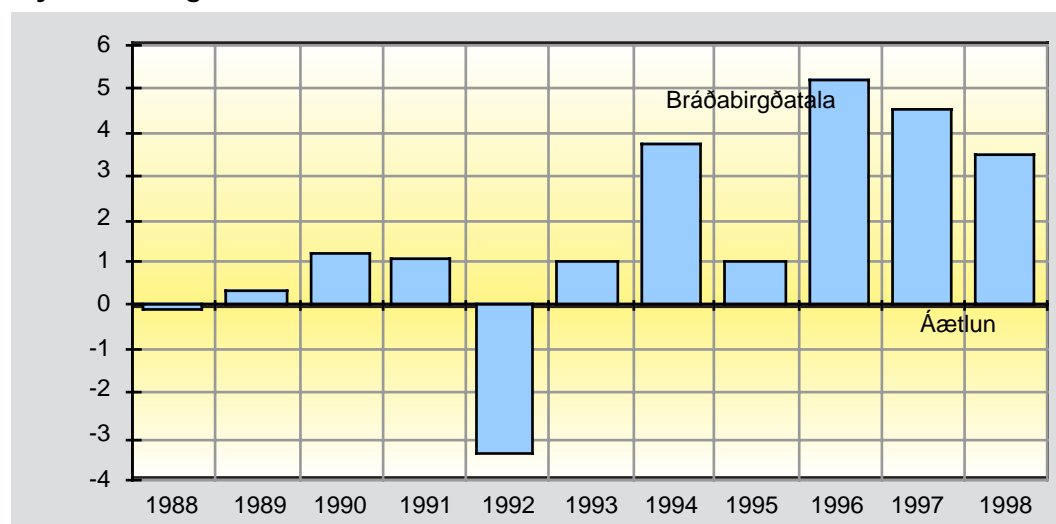


## 2 Ástand og horfur í þróun atvinnulífs

### 2.1 Hagþróun

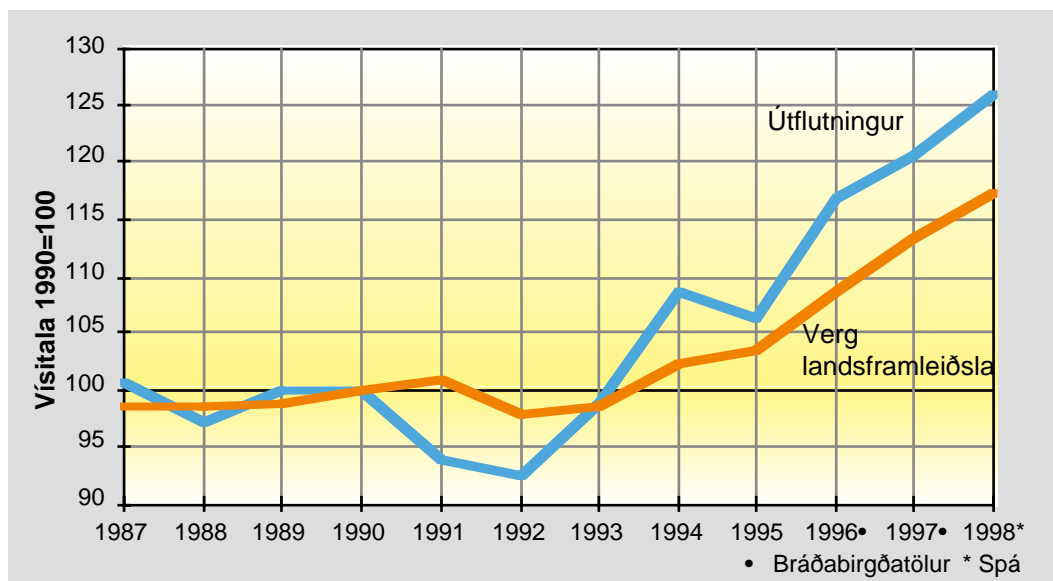
Þegar fyrsta stefnumótandi byggðaáætlunin var gerð ríkti hér á landi stöðnun í hagkerfinu. Framundan voru tímar samdráttar að mati þeirra sem gerst þekktu og sú varð raunin framan af. Heildaraukning ársverka á vinnumarkaði hefur verið lítil undanfarin ár og vantar talsvert upp á að hámarkinu frá 1987 og 1988 hafi verið náð. Eftirspurn efir vinnuafli hefur því verið minni en framboð og kemur þetta fram í minni atvinnuþátttöku og mikilli aukningu atvinnuleysis frá miðbiki níunda áratugarins. Árið 1997 hefur heldur dregið úr atvinnuleysi þótt ástandið sé ennþá óviðunandi einkum hjá konum. Samdráttur á vinnumarkaði var í samræmi við breytingar á landsframleiðslu en landsframleiðsla á mann dróst saman í sex ár frá 1988. Frá árinu 1994 hefur hins vegar orðið umsnúningur. Frá þeim tíma hefur verið 3,6% hagvöxtur að jafnaði. Kaupmáttur hefur aukist og einkaneysla sömuleiðis en fjárfesting hefur einnig aukist þótt hún færi seinna af stað en aðrir mælikvarðar á framvindu hagkerfisins. Þá eru nú í gangi umfangsmiklar framkvæmdir í virkjunum og byggingu stóriðjuvera. Merkustu nýjungar á sviði atvinnulífsins eru þó uppbygging hugbúnaðariðnaðar ásamt rannsóknar- og þróunarstarfi í tengslum við líftækni og lyfjaframleiðslu.

Mynd 12 Hagvöxtur 1988-1998



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Mynd 13 Útflutningur og verg landsframleiðsla 1987-1998



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Á mynd 13 kemur fram að útflutningur hefur vaxið hraðar en landsframleiðsla síðust árin. Er lítill vafi á því að vöxtur útflutnings er helsta drifjöðrin í hagvexti hér á landi og hefur svo verið um langt skeið. Hluttur sjávarútvegs af vöruútflutningi var um 73% árið 1996 og hefur hlutfallið haldist á þessu rólum um árabíl. Hluttur sjávarútvegs af heildarútflutningi eru rúm 50% og hefur það hlutfall einnig breyst lítið undanfarin ár. Af þessu má ráða að hægt hefur gengið að breyta samsetningu útflutningstekna þótt langt sé síðan að talið var æskilegt að auka fjölbreytni í útflutningsgreinum. Samt hefur margt áunnist einkum á sviði þjónustuútflutnings svo sem hugbúnaðargerð eins og áður er nefnt auk þess sem þjónusta við ferðamenn hefur þróast ört og getur enn vaxið verulega. Þá hefur meiri úrvinnsla sjávarafurða og öflugri sölu-starfsemi vafalítið dregið úr hættu á verulegum verðsveiflum í þessari grein þótt aflabrogð verði ávallt háð duttlungum náttúrunnar að einhverju leyti. Vafasamt er að staðsetja uppsprettur gjaldeyrstekna og einblína á þær þar sem samspil margra þátta víðs vegar um þjóðfélagið gerir kleyft að framleiða og selja vörur og þjónustu. Þó má líta svo á að afkoma á landsbyggðinni sé enn að verulega leyti háð gengi sjávarútvegs.

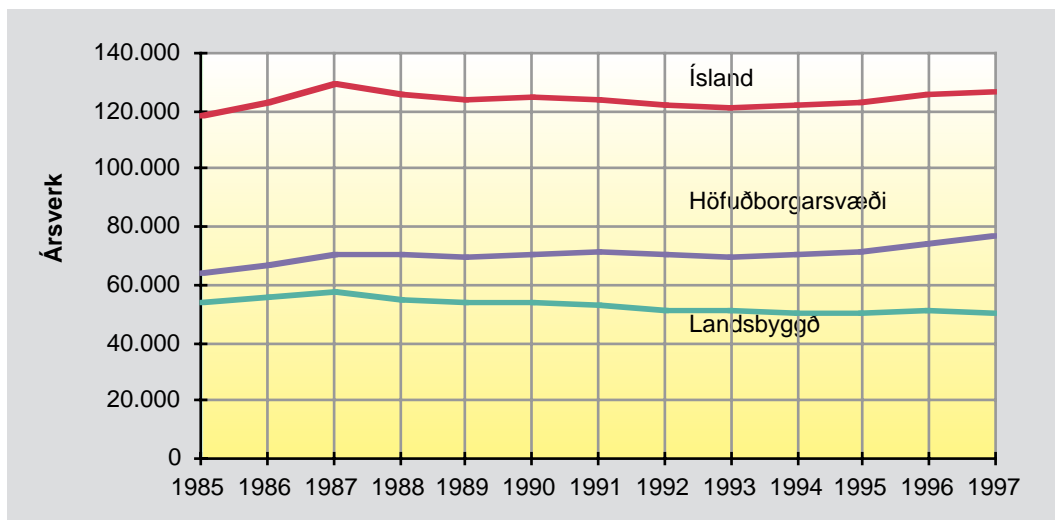
## 2.2 Þróun vinnumarkaðar og atvinnuþátttaka

Á mynd 14 er sýnt hvernig vinnumarkaður hefur þróast á landinu öllu undanfarin ár. Eftir niðursveiflu sem stóð frá 1989 til 1994 eru nú vísbendingar um að heildarvinnuafliþörf í þjóðfélaginu sé að aukast en fyrst og fremst á höfuðborgarsvæðinu. Tölur fyrir 1996 og 1997 eru þó áætlaðar miðað við aldursskiptingu og atvinnuhlutföll.

Á undanförunum árum hefur atvinnuþátttaka minnkað hjá báðum kynjum. Aukið atvinnuleysi á trúlega sinn þátt í þessu, einkum meðal eldri aldursflokka karla og elstu flokka kvenna. Aukin skólasókn skýrir að

öllum líkindum umtalsverða minnkun atvinnuþátttöku meðal 15-19 ára af báðum kynjum en einnig er vitað að atvinnuleysi hefur verið mikið í þessum hópi. Atvinnuþátttaka minnkaði um 3% á höfuðborgarsvæðinu frá 1990 til 1995 og 2,7% á landsbyggðinni. Þá er miðað við fjölda þeirra sem starfa 13 vikur eða meira á ári.

Mynd 14 Þróun ársverka 1985-1997

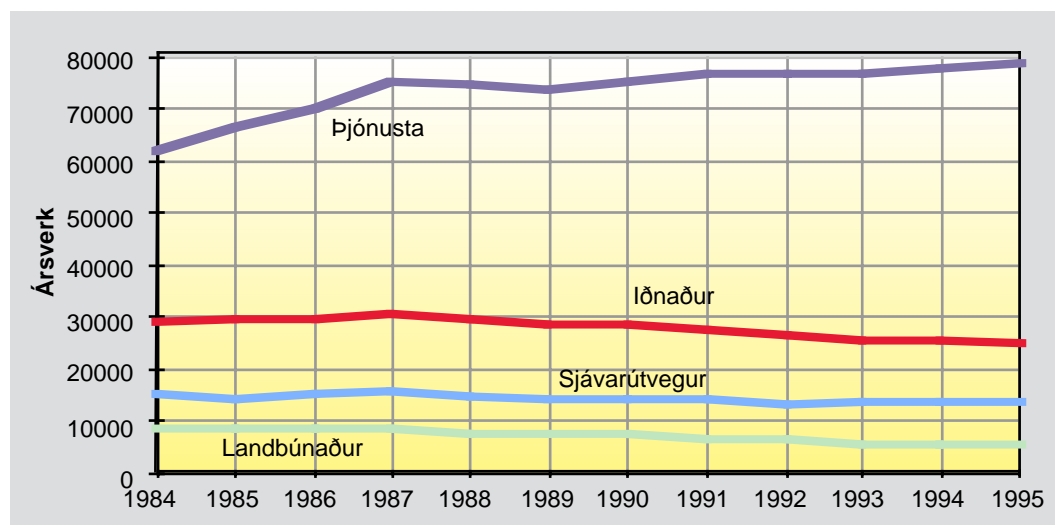


Heimild: Byggðabrunnur

## 2.3 Þróun atvinnugreina

Á Mynd 15 er sýnd þróun ársverka eftir megingreinum atvinnulífsins á landinu öllu á síðustu 10 árum sem upplýsingar eru til um. Þessi mynd sýnir þrjú meginéinkenni breytinga á gerð atvinnulífsins. Í fyrsta lagi er hæg breyting á vinnuafslnotkun gömlu meginatvinnugreinanna. Í öðru lagi er samdráttur í vinnuafslnotkun í iðnaði og byggingarstarfsemi. Í þriðja lagi er vöxtur í þjónustugreinum, þótt stöðnun hafi ríkt í þeim efnum meðan samdráttur var mestur í hagkerfinu.

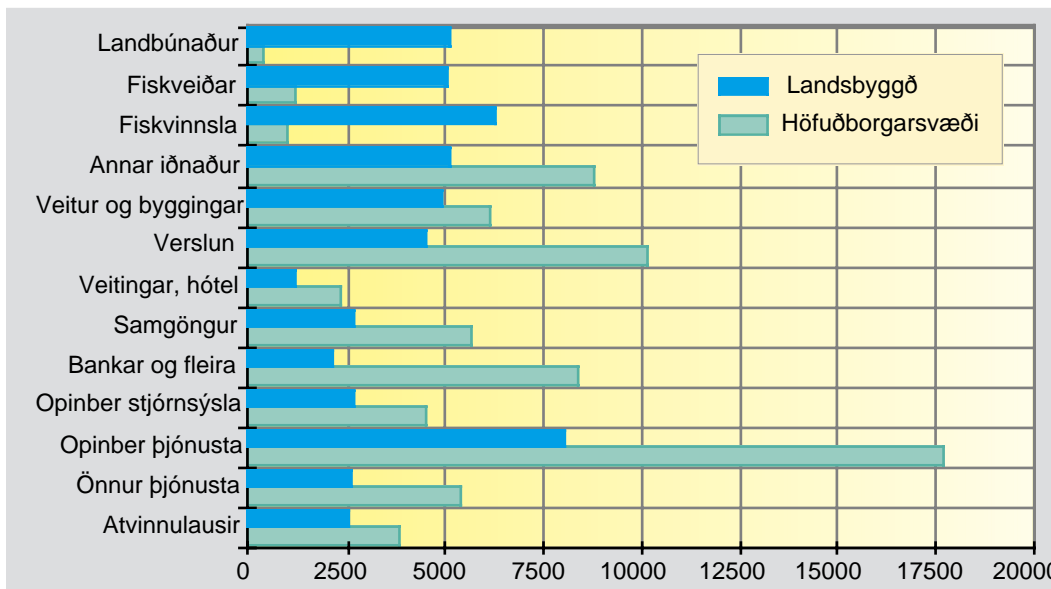
Mynd 15 Ársverk eftir atvinnuvegum 1984-1995



Heimild: Byggðabrunnur

Á mynd 16 er sýnd skipting ársverka eftir atvinnugreinum árið 1995 fyrir höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðina hins vegar. Landbúnaður, fiskveiðar og fiskvinnsla eru mun fjölmennari á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Allar aðrar atvinnugreinar eru fjölmennari á höfuðborgarsvæðinu. Opinber þjónusta er fjölmennasta atvinnugreinin á báðum þessum svæðum.

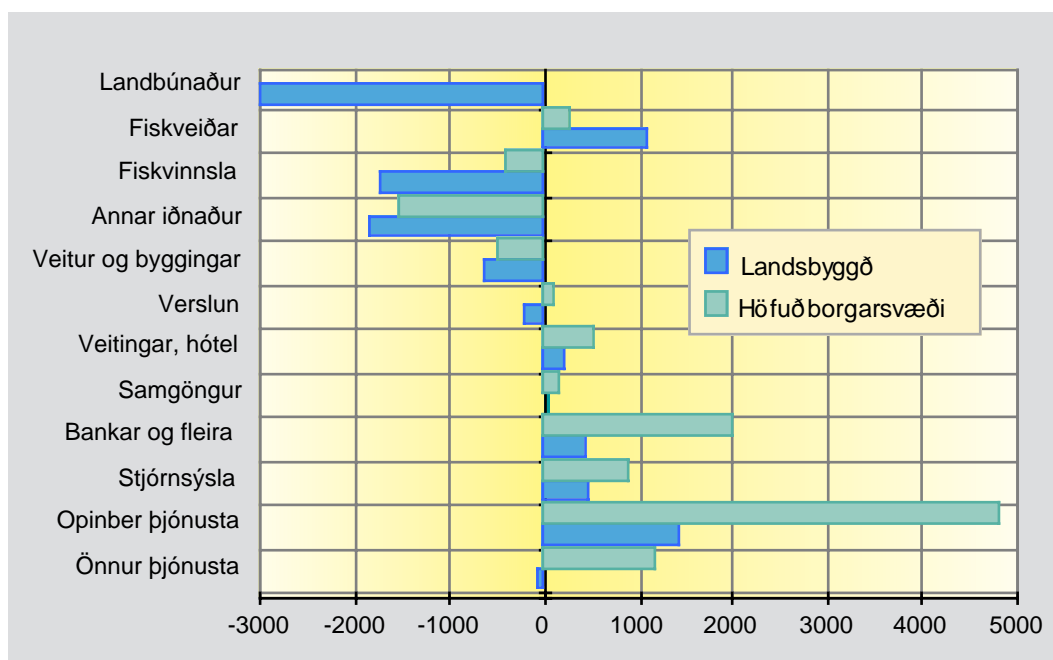
Mynd 16 Ársverk eftir atvinnuvegum 1995



Heimild: Byggðabrunnur

Á mynd 17 er sýnd hver breyting hefur orðið á síðustu 10 árum sem upplýsingar eru til um á fjölda ársverka í hverri atvinnugrein eftir landsvæðum. Skráðum ársverkum í landbúnaði fækkaði um nær þrjú þúsund á þessum áratug. Störfum fækkaði einnig í fiskvinnslu, öðrum iðnaði, byggingarstarfsemi og veitum bæði á landsbyggð og höfuðborgarsvæði. Þá fækkaði störfum í verslun á landsbyggðinni nokkuð. Aukningin er mest í opinberri þjónustu. Á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði störfum um nær 5.000 en á landsbyggðinni um rúmlega 1.400. Aukning varð einnig í opinberri stjórnsýslu á báðum svæðum. Í bankastarfsemi og þjónustu við atvinnurekstur varð mun meiri vöxtur á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni og í annarri þjónustu varð vöxturinn allur á höfuðborgarsvæðinu. Í fiskveiðum varð vöxtur, meðal annars vegna aukinnar smábátaútgerðar og fjölgunar vinnsluskipa. Hann varð meiri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

Mynd 17 Breyting á fjölda ársverka eftir greinum og landsvæðum 1985-1995



Heimild: Byggðabrunnur

Samtals fjölgaði störfum í vaxtargreinum um tæplega 14.000 á þessum 10 árum meðan störfum í samdráttargreinum fækkaði um tæplega 10.000. Vöxtur atvinnulífsins í landinu varð því 4.000 störf. Störfum á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði um 11% en störfum á landsbyggðinni fækkaði um 6%.

Á mynd 18 má sjá upplýsingar um þessa þróun sem hlutfallstölur. Hlutfallsleg breyting vaxtargreina á höfuðborgarsvæðinu er meiri en á landsbyggðinni í öllum greinum og samdráttur minni í samdráttargreinum nema í fiskvinnslu en þar hefur dregist meira saman á höfuðborgarsvæði en á landsbyggð.

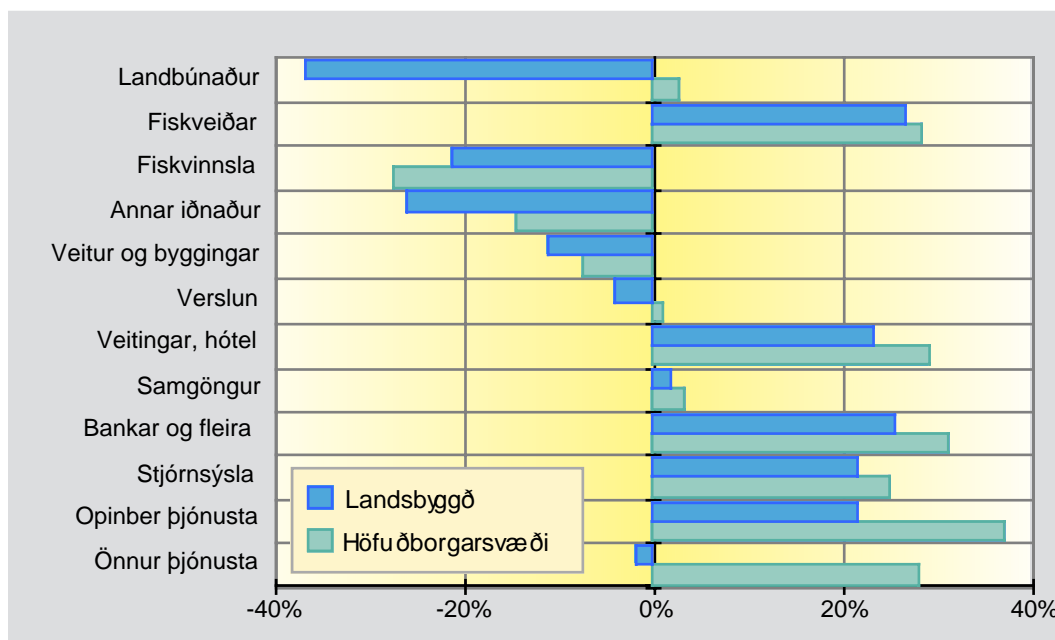
Vinumarkaðskannanir Hagstofu Íslands gefa vísbendingu um það sem gerst hefur eftir 1995 enda þótt þær séu önnur mæling en ársverkin eins og þau eru greind hér. Samkvæmt þeim hefur atvinna ekki aukist marktækt frá 1995. Fjöldi þeirra sem er starfandi á vinnumarkaði hefur dregist heldur saman en samdrátturinn er þó innan reiknaðra skekkjumarka. Því gæti fjöldinn hafa staðið í stað eða aukist eitthvað. Atvinnuþáttaka hefur að sama skapi minnkað samkvæmt mælingu Hagstofu og atvinnuleysi sem hlutfall af vinnuafli hefur vaxið lítillega.<sup>7</sup>

Könnun Þjóðhagsstofnunar á eftirspurn eftir vinnuafli frá sjónarhóli fyrirtækjanna bendir til þess að vilji hafi verið til að fjölga störfum bæði árið 1996 og 1997 og að hann hafi verið meiri síðara árið<sup>8</sup>. Þjóðhagsstofnun telur að atvinnuþáttaka hafi aukist á síðustu 2 árum og að störfum hafi fjölgað.

<sup>7</sup> Hagtíðindi maí 1997

<sup>8</sup> Þjóðhagsstofnun frétt nr. 7/1997

Mynd 18 Hlutfallsleg breyting ársverka 1985-1995

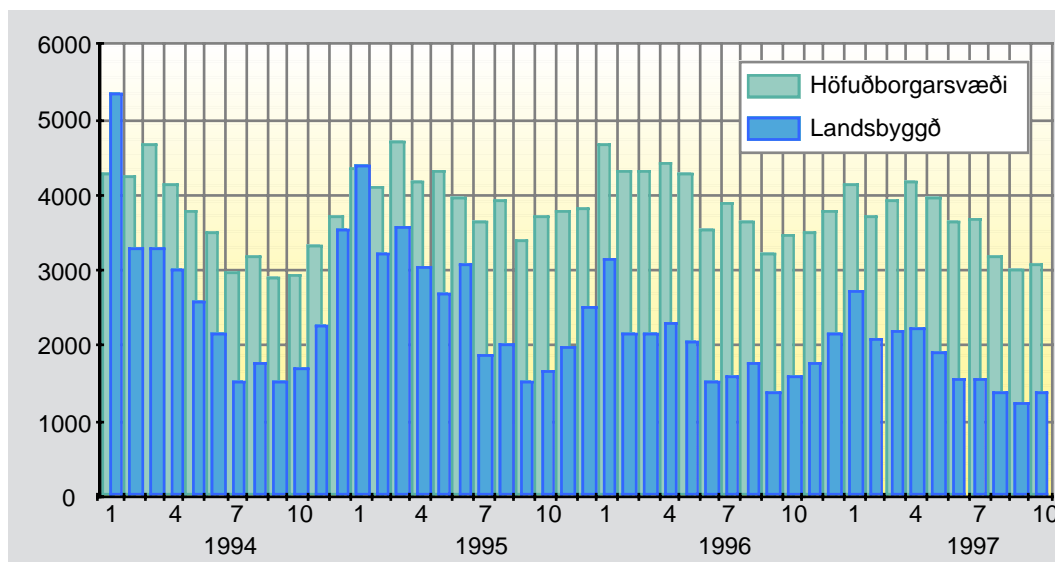


Heimild: Byggðabrunnur

## 2.4 Atvinnuleysi

Þegar síðasta byggðaáætlun var gerð var atvinnuleysi í miklum vexti bæði á höfuðborgarsvæði og landsbyggð. Hámarki náði það á landsbyggðinni 1994 en á höfuðborgarsvæðinu 1996. Síðan hefur atvinnuleysi farið minnkandi.

Mynd 19 Atvinnuleysi á Íslandi eftir mánuðum 1994-1997

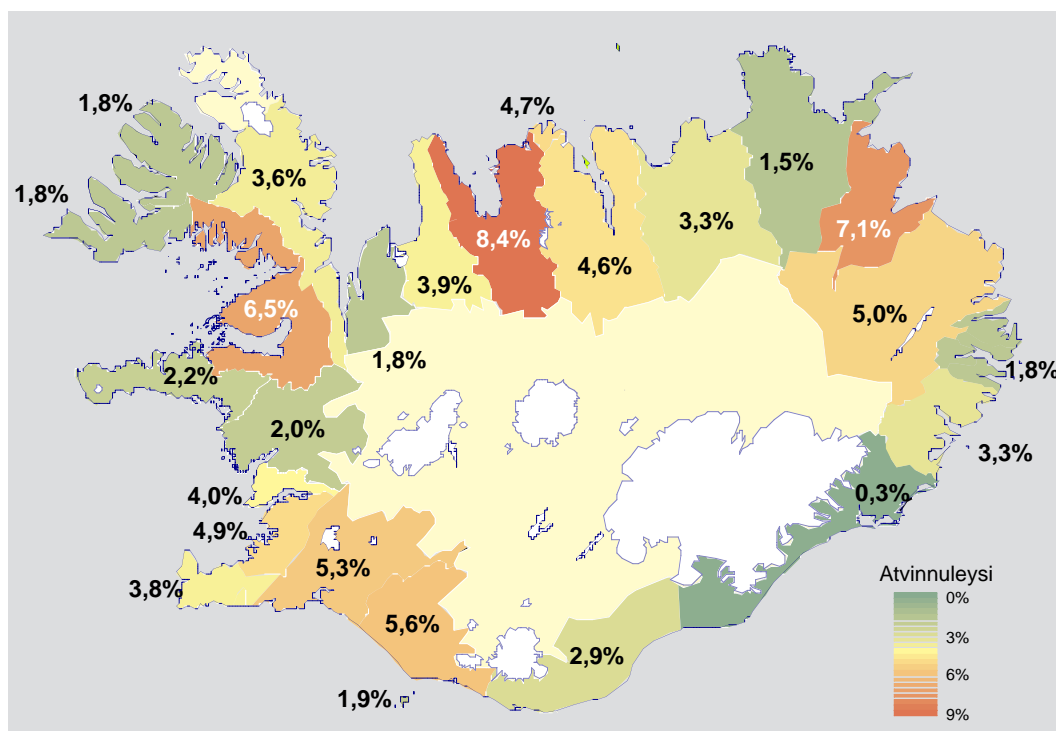


Heimild: Byggðabrunnur

Atvinnuleysi er mismunandi milli landshluta. Ekki er auðvelt að finna sambærilegan mælikvarða til að meta hlutfallslegt atvinnuleysi eftir land-

svæðum vegna þess að atvinnugreinar þar sem atvinnuleysi er ekki eða illa skráð vega mismunandi mikið. Landbúnaður skiptir hér mestu og því er brugðið á það ráð að sýna á mynd 20 atvinnuleysi sem hlutfall af vinnumarkaði einstakra landsvæða að frádregnum ársverkum í landbúnaði. Samkvæmt lögum um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga geta bændur nú skráð sig atvinnulausa. Það hefur þó mjög takmörkuð áhrif á þær tölur sem hér eru sýndar.

Mynd 20 Atvinnuleysi 1997 á hvert ársverk án landbúnaðar 1995



Heimild: Byggðabrunnur

## 2.5 Sjávarútvegur

### Þróun fiskveiða og vinnslu 1991/92 til 1996/97

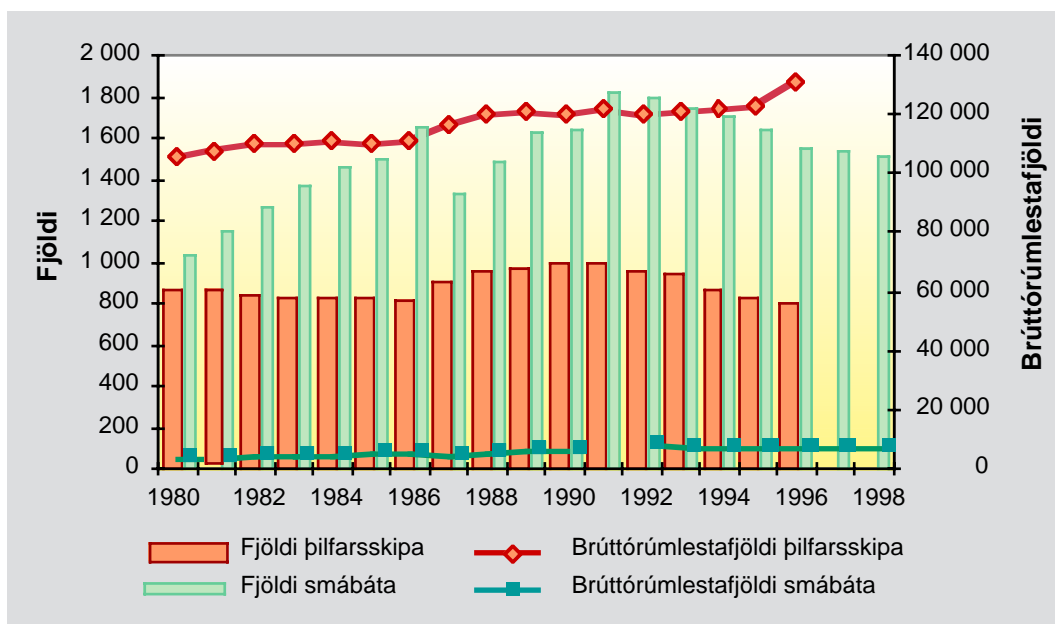
Á undanförunum áratug hafa stjórnvöld dregið úr beinum afskiptum af hag sjávarútvegs. Hér er átt við efnahagsaðgerðir með inngrípi í vaxtaþróun, gengi og álögur á einstakar starfsgreinar. Stjórnvöld hafa leitast við að beita almennum aðgerðum sem gefa aðilum í atvinnulífi jafnt svigrúm til athafna án tillits til atvinnugreina. Milkilvægar undantekningar eru landbúnaðarmál og stjórnun fiskveiða. Grundvallarmunur er þó á tilgangi þeirrar opinberu stjórnunar sem beitt er í þessum tveimur atvinnuvegum. Afskipti stjórnvalda af framleiðslumagni í landbúnaði miðast við það að halda uppi verði til framleiðenda, meðal annars með fjárstuðningi til þeirra, en hefur ekki þann tilgang að koma í veg fyrir ofnýtingu náttúruauðlinda. Enginn efast um nauðsyn þess að fiskveiðum sé stjórnað, þótt menn greini á um hvernig það skuli gert. Þar er meginsjónarmið að auka afrakstur auðlindarinnar. Sjávarútvegurinn

nýtur engrar millifærslu frá stjórnvöldum. Þvert á móti hafa helstu deilurnar varðandi fiskveiðistjórnun snúist um hvort, og í hversu miklum mæli, eigi að skattlegga sjávarútveginn.

Í brúttórúmllestum talið var stærð fiskiskipaflotans ívið meiri árið 1996 en árið 1985. Fjöldi þilfarsskipa er því sem næst óbreytt. Sú fjölgun sem varð á síðasta áratug er nú öll gengin til baka vegna úreldingar. Fjöldi opinna báta tvöfaldaðist frá 1980 til 1992 en nú hefur smábátum fækkað um 400. Það er einnig vegna úreldingaraðgerða.

Breytingar á fiskiskipaflotanum frá árinu 1985 hafa ekki gengið jafnt yfir alla stærðarflokka. Þar hefur bátum minni en 12 brúttótonn og opnum bátum og stærstu skipunum fjölgað en mest fækkaði vélbátum frá 12-300 brúttótonnum úr 350 í 250 eða um þriðjung, einnig fækkaði hefðbundnum ísfisktogurum úr 87 í 67 eða um fjórðung. Minni bátum hefur þó fækkað eftir 1992 en stærri skipum og þá togurum yfir 500 brúttótonn fjölgar á ári hverju. Nær undantekningalaust eru hin stærri skip einnig vinnsluskip og voru þau alls 73 árið 1996, þar af 54 togarar. Stækkun flotans í rúmllestum á tímabilinu 1990-1996 skilaði sér ekki í auknu aflaverðmæti.<sup>9</sup>

Mynd 21 Skipastóllinn: Fjöldi skipa og brúttórúmllestir 1980-1995



Heimild: Fiskifélag Íslands, Útvegur

Þróun fiskveiða á tímabilinu dró mark sitt af áframhaldandi takmörkunum á bolfiskveiðum við Ísland. Veiðar á þorski á heimamíðum jukust og héldust um 350 til um 390 þúsund tonn fram til ársins 1989 drógust síðan saman um helming og náðu sögulegu lágmarki miðað við síðustu 50 ár eða 170-180 þúsund tonnum árið 1994 og 1995. Veiðar á öðrum botnfisktegundum breyttust lítið en veiðiálag er mikið á marga þessara

<sup>9</sup> Samanber Hagvísu Þjóðhagsstofnunar febrúar 1998, en þar kemur fram að afli á föstu verðlagi er 9% minni árið 1996 en 1990.



stofna. Verulegur uppgangur var í veiðum á uppsjávarfiskum og rækju. Einnig sköpuðust ný tækifæri með veiðum á rækju, úthafskarfa og þorski á fjarlægari miðum. Veiðar á fjarlægum miðum sköpuðu verkefni fyrir stækkandi flota vinnsluskipa. Ætla má að hluti af stækkun þess flota hafi tekið mið af þessum auknum verkefnum. Árangur af þessum veiðum fór þverrandi undir lok tímabilsins.

Aðrar breytingar sem áttu sér stað á þessum sama tíma eru aukin viðskipti í gegnum fiskmarkaði. Sjá má aukningu í hlutdeild fiskmarkaða í viðskiptum um hráefni fram til ársins 1994 en eftir þann tíma virðist hafa komist á ákveðið jafnvægi. Hlutfall fiskmarkaða í sölu á þorski var á árinu 1996 um fjórðungur af lönduðum afla og um þriðjungur af ýsu og ufsa. En um og yfir 60% af þessum tegundum er selt í beinum viðskiptum. Hlutfall fiskmarkaða í flatfiski er hins vegar mun hærra og er þar samkeppni helst við gámaútflutning. Þessi þróun hefur styrkt starfsemi útgerða sem ekki eru tengdar vinnslustöðvum svo og styrkt vinnslur sem ekki eru tengdar útgerð.

Á tæknisviðinu hefur verið sífelld þróun við veiðar og vinnslu sem hefur aukið afköst atvinnutækja. Kröfur um gæði og vinnslueftirlit hafa einnig aukist og hefur sú þróun einnig leitt af sér betri vinnslustýringu.

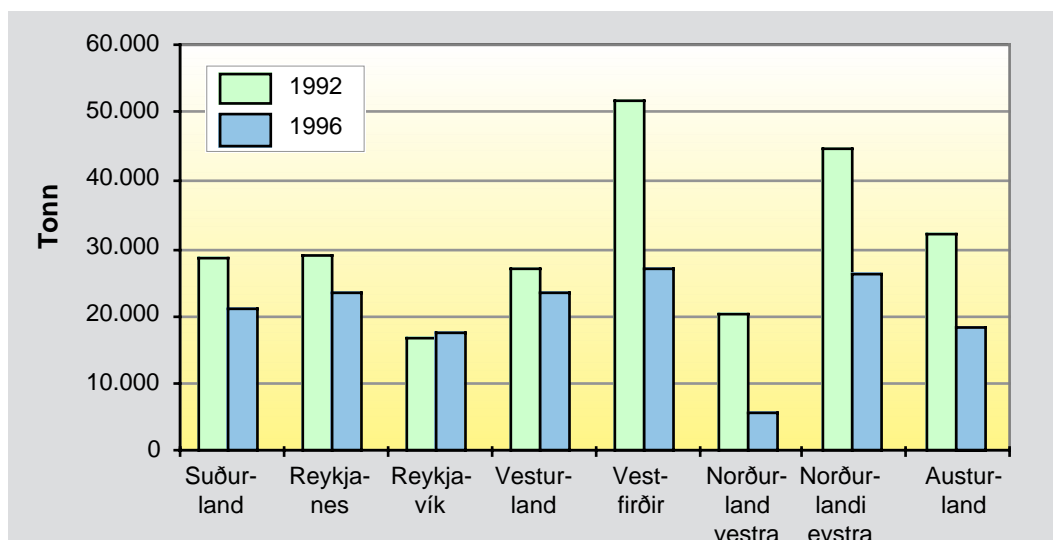
Í töflu 2 er sýnd ráðstöfun landaðs hráefnis til vinnslu. Fram kemur að hlutfallslega fór minni botnfiskafli til frystingar árið 1996 en 1992. Mest breyting varð í vinnslu á þorski en hlutur þorsks til frystingar minnkaði úr 46% í 28% og minnkaði landað hráefni til frystingar úr um 120 þús. tonn um 50 þús. tonn. Á sama tíma jókst söltun þorsks úr 30% í 52% eða um 17 þús. tonn. Nokkuð dró úr útflutningi á óunnum þorski í gámum og siglingu skipa, en hlutfall sjóvinnslu jókst lítillega. Samanlagt tekur því landvinnsla ívið stærri hluta af þorski í þessum samanburði á milli ára. Vinnsla á öðrum botnfisktegundum breytist minna. Dregið hefur úr frystingu og útflutningi á óunnu hráefni, en söltun og sjóvinnsla aukist og er sjóvinnsla nú um þriðjungur af botnfiskafla öðrum en þorski. Munar þar mestu um aukinn afla í úthafskarfa.

Tafla 2 Ráðstöfun bolffiskafla 1992 og 1996

	Frysting		Söltun		Bræðsla		Sjóunnið	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Suðurland	28.269	21.109	10.543	9.823	4	0	8.777	9.038
Reykjanes	28.650	22.915	41.302	56.226	9	0	32.429	25.259
Reykjavík	16.750	17.516	8.446	12.751	0	5	12.685	21.664
Vesturland	26.984	22.940	6.700	4.034	0	0	3.918	6.565
Vestfirðir	51.593	26.647	7.402	10.104	1	2	7.587	8.253
Norðurland vestra	20.404	5.549	3.021	4.641	0	488	8.143	10.419
Norðurland eystra	44.212	26.048	12.443	8.423	42	2	37.320	34.943
Austurland	31.823	18.179	6.781	13.035	33	40	8.415	6.442
Samtals	248.685	160.903	96.638	119.037	89	537	119.274	122.583

Fiskifélag Íslands: Verkunarskipting fiskafila Tafla 28

Mynd 23 Bolfiskafli til frystingar 1992 og 1996 eftir kjördæmum



Fiskifélag Íslands: Verkunarskipting fiskaflla Tafla 28

Vinnsla á uppsjávarfiski hefur breyst. Hlutfallslega fer nú meira af afla til frystingar og söltunar eða 10% í stað 4%. Aukningin er þeim mun meiri sé litið til 60% aukningar landaðs afla uppsjávarfiska. Þannig hafa þessar vinnslugreinar aukið magn úr ráðstöfuðum afla úr 36 þús. tonnnum í 150 þús. tonn. Bræðsla uppsjávarfisks minnkaði hlutfallslega, úr 95% í 90%, en magnið jókst úr 854 þús. tonnnum í 1.294 þús. tonn.

Tafla 3 Ráðstöfun síldar og loðnu 1992 og 1996

Uppsjávarfiskur	1992			1996		
	Frysting	Söltun	Bræðsla	Frysting	Söltun	Bræðsla
Suðurland	13.499	513	106.293	32.260	1.744	157.954
Reykjanes	4.612	2.699	64.669	23.133	35	85.034
Reykjavík	63	0	25.425	4.734	0	5.357
Vesturland	188	145	50.815	279	276	72.470
Vestfirðir	148	0	17.173	483	0	32.699
Norðurland vestra	18	0	80.367	1.012	0	130.245
Norðurland eystra	742	1.583	143.456	8.285	0	219.798
Austurland	4.298	7.624	365.809	52.270	26.101	591.952
Samtals	23.568	12.564	854.007	122.456	28.156	1.293.509

Fiskifélag Íslands: Verkunarskipting fiskaflla ,Tafla 28

Vinnsla á skel og krabbadýrum, aðallega rækju jókst úr 45 þús. tonnnum í 59 þús. tonn, hlutfallslega jók sjóvinnsla hlutdeild sína úr 23% í 30% en landvinnsla dróst saman úr 74% í 69%.

Sé litið til einstakara kjördæma hefur frysting þorsks að meðaltali dregist saman um 60%, einna mest í Norðurlandi vestra eða 70% en minnst á Vesturlandi eða 30%. Söltun þorsks hefur aukist í flestum kjördæmum og er hlutfallsleg aukning mest á Austurlandi en magnaukning mest á Reykjanesi. Hins vegar hefur hlutfallslega dregið úr söltun þorsks á Vesturlandi og Norðurlandi eystra. Í heild minnkaði þorskafla til vinnslu að meðaltali um 40% nema í Reykjavík og Reykjanesi. Mest er minnk-

unin í Norðurlandi vestra eða um 50%. Reykjanes og Reykjavík héldu þó að mestu óbreyttum þorskafla til vinnslu frá árinu 1992.

Sjófrysting þorsks minnkaði að meðaltali um 20%. Sjófrysting annarra botnfisktegunda jókst hins vegar í flestum landshlutum og skýrist það að mestu af auknum úthafskarfaafla sem er talinn með afla af heimamiðum. Af einstökum kjördæmum hefur Reykjavík aukið hlutdeild sína mest, einnig Reykjanes, Vesturland og Norðurland vestra. Sjófrysting hefur einnig aukist hlutfallslega við frystingu uppsjávarfiska, en mest jókst vinnsla og frysting á skel og krabbadýrum aðallega þó rækju, eða um 85% á meðan afli til vinnslu jókst um 40%. Rækjuafli til vinnslu í einstökum kjördæmum jókst á Suðurlandi, Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi eystra og Austfjörðum.

Telja verður að hlutur sjófrystingar í afla á heimamiðum hefði verið meiri ef ekki hefðu fundist verkefni fyrir vinnsluskipin utan landhelgi Íslands. Þar er átt við veiðar á úthafskarfa (sem reyndar er talinn með afla af heimamiðum), veiðar á rækju á Flæmingjagrunni og veiðar á þorski og öðrum botnfiski í Barentshafi. Þessar veiðar voru ekki hafnar að ráði árið 1992 en jukust hratt árin á eftir og náðu hámarki árið 1996. Árið 1996 var ráðstöfun afla af fjarlægum miðum sem hér segir:

Tafla 4 Ráðstöfun afla af fjarlægum miðum

	Frysting	Söltun	Bræðsla	Útflutt	Sjófryst	Samtals
Þorskur	817	4.126	-	520	17.542	23.005
Úthafskarfi	-	-	-	-	6.133	6.133
Annar botnfiskur	10	5	0	4	259	278
Botnfiskafli	827	4.131	-	524	23.934	29.417
Flatfiskafli	5	-	*	1	656	662
Uppsjávara.	-	-	60	-	-	60
Skel og kra.	-	-	-	2	21.096	21.098
Samtals	832	4.131	60	527	45.687	51.238
Aukaafurðir	-	6	110	-	307	423

*Fiskifélag Íslands: Verkunarskipting fiskafla Tafla 28 1*

Veiðar á fjarlægari miðum juku hráefni til vinnslu. Stór hluti rækju af Flæmingjagrunni var unninn hér á landi. Einnig var unnið að þróun vinnslu á úthafskarfa. Hluti af þorskafla úr Barentshafi kom til frekari vinnslu, að meginhluta afli sem saltaður var um borð í vinnsluskipum en lítill hluti fór í frystingu. Í annan stað urðu veiðar í Barentshafi til þess að vekja athygli á möguleikum á að kaupa hráefni af þessu hafsvæði til vinnslu hér á landi.

Áhrif af minni þorskafla koma ójafnt niður á einstakar vinnslugreinar og þar með ójafnt á einstök kjördæmi enda nokkur sérhæfing á milli landshluta sem skapast hefur vegna mismunandi afstöðu til fiskimiða. Samdráttur í frystingu þorsks er mestur á landsvæðinu frá Vestfjörðum austur um til Austfjarða eða 50 þús tonn, af þeim 70 þús tonna samdrætti sem um er ræða. Á Vestfjörðum dróst frysting þorsks saman um 18 þúsund tonn.

Auknar veiðar og vinnsla á rækju og uppsjávarfiskum hafa hins vegar dregið úr þessum áhrifum minnkandi bolfiskafla, meðal annars hafa fyrirtæki á Norðausturlandi og Austfjörðum aukið sérhæfingu sína í vinnslu á uppsjávarfiskum, einnig hafa fáein aukið við rækjuvinnslu. Fyrirtæki á Vestfjörðum og Norðurlandi hafa aukið áherslu á rækjuvinnslu og hafa nokkur þeirra hætt vinnslu á bolfiski. Önnur viðbrögð bolfiskvinnslunnar hafa verið að auka innflutning á hráefni til vinnslu. Þessi innflutningur hófst að einhverju ráði árið 1992 og hefur aukist síðan jafnt í magni sem tegundum. Árið 1996 nam innflutningur á þorski um 24 þús. tonnnum og ætla má að um 18 þús tonn hafi farið til frystingar en um 7 þús tonn til söltunar. Fáein fyrirtæki hafa náð að sérhæfa sig í vinnslu á þessu hráefni og vinna það eingöngu, önnur fyrirtæki nýta það til að jafna aðföng. Annar innflutningur á hráefni hefur verið um 80 þús. tonn af uppsjávarfiski og hálf þriðja þúsund tonna af rækju.

Fjöldi aðila í frystingu og söltun með framleiðslu yfir 30 tonnnum hefur haldist svipaður, þeir voru 242 árið 1992, þar af 78 í frystingu eingöngu og 110 í söltun eingöngu. Árið 1996 voru þeir 234, þar af voru 100 í frystingu eingöngu og 78 í söltun eingöngu. Athygli vekur að söltunaraðilum fækkaði um 32 á meðan aðilum í frystingu fjölgaði um 22 á sama tíma og frysting botnfisks hefur minnkað en söltun aukist. Við nánari athugun kemur í ljós að fjölgun aðila í frystingu er að meginhluta í frystingu uppsjávarfiska. 21 mjölframleiðandi var með meir er 3.000 tonna framleiðslu árið 1996 en þeir voru 19 árið 1992.

Breytingar á fjölda verkenda á kjördæmavísu virðist vera samfara minni vinnslu á þorski og öðrum botnfiski. En sem áður er getið minnkaði landaður aflí á svæðinu frá Vesturlandi og Austurlandi en á þessu svæði fækkaði aðilum í frystingu og/eða söltun um 24. Mest fækkaði aðilum í söltun. Þeim fækkaði í öllum landshlutum nema á Vestfjörðum og í Reykjavík, mest á Vesturlandi eða um 7 og á Norðurlandi eystra um 8. Aðilum í frystingu fjölgaði í öllum landshlutum mest þó á svæðinu frá Austurlandi til Reykjavíkur hins vegar fækkaði þessum aðilum á Vestfjörðum um 9 eða úr 25 í 16. Í flestum tilvikum virðist vera um að ræða aðila sem skilgreina má sem litla en fáeina meðalstóra.

Miðað við verðvísitölu sjávarafurða mælt í SDR er svipuð þróun á verðlagi flestra sjávarafurða á milli árána 1992 og 1996. Verð lækkaði fram til árána 1993 og 1994 en hækkaði síðan aftur nema á frystum botnfiskafurðum sem héldu áfram að lækka lítillega fram til ársins 1996. Verð á rækju og hörpuskel hækkaði fram til ársins 1995 en lækkaði síðan aftur. Þrátt fyrir hækkanir á tímabilinu nær verð sjávarafurða ekki því verði sem var árið 1992 að undanskildu verði á rækju, mjöli og lýsi.

Í umfjöllun um þróun fiskvinnslu hér að framan kemur fram að frysting botnfiskafurða er sú grein fiskvinnslu sem hefur tapað hvað mestri framleiðslu síðustu árin. Greinin hefur búið við taprekstur og samkeppnishæfni hennar er verulega skert nú þegar útlit er fyrir hæga aukningu aflaheimilda. Ekki er heldur útlit fyrir að veruleg breyting verði á markaði frá því sem verið hefur á hefðbundnum afurðum. Viðbrögð hljóta að verða þau að ná fram frekari hagræðingu í rekstri og/eða sækja

fram á markaði með nýjar afurðir og komast nær neytendum. Slíkar aðgerðir taka langan tíma og eru ekki á færi nema stórra, fjársterkra aðila sem munu byggja á stærri rekstareiningum en áður hafa þekkt. Því er útlit fyrir að þeir aðilar sem hættu í frystingu og/eða drógu úr henni munu eiga erfitt með að koma inn aftur þegar aflaheimildir aukast að nýju.

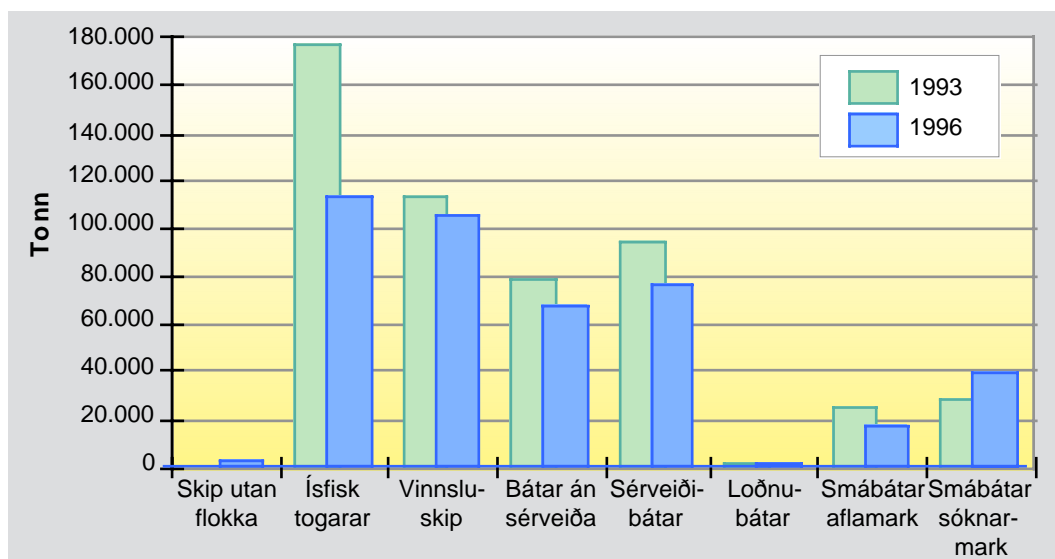
Mikil fjárfesting hefur verið í öðrum vinnslugreinum svo sem rækjuvinnslu, bræðslu og frystingu uppsjávarfiska. Fjárfest hefur verið í tækjum og búnaði sem auka sjálfvirkni og afköst og hefur vinnuafliþörf minnkað frá því sem áður var. Kröfur um gæði og vinnslueftirlit hafa einnig aukist og hefur sú þróun einnig leitt af sér betri vinnslustýringu. Þessi þróun þarf þó ekki að koma í veg fyrir að ýmsir minni aðilar geti komið af stað vinnslu með lítilli fjárfestingu í tækjum og búnaði m.a. aðilar sem eru með útgerð smábáta. Slíkir aðilar eru þó í sífelldri aðlögun að hráefnis- og afurðamörkuðum og þeim er ekki jafn mikil nauðsyn á samfelldum rekstri og þeim stærri.

Líkur eru á að störfum innan fiskvinnslu fækki á komandi árum vegna áframhaldandi tæknivæðingar og að á þeim landsvæðum þar sem fiskvinnsla hefur dregist saman muni ekki verða uppbygging í takt við aukningu í botnfiskaflaheimildum. Aukning á fullvinnslu sjávarafurða mun verða í mjög sjálfvirkri framleiðslu. Þörf sjávarútvegs fyrir aukna menntun starfsmanna mun halda áfram að aukast.

### Fiskveiðistjórnun

Nær allir nytjastofnar við Ísland eru fullnýttir. Hagkvæmni verður ekki aukin nema dregið verði úr veiðigetu fiskveiðiflotans. Fiskiskipastóllinn hefur verið of stór miðað við afkastagetu botnfiskstofna síðustu 20 ár eða frá því fyrstu aðgerðir í stjórnun fiskveiða annarra en síldveiða voru sett árið 1976.

Mynd 24 Botnfiskafli eftir kvótaflokkum skipa 1993 og 1996



Heimild: Fiskifélag Íslands, Útvegru

Frá árinu 1977 var settur heildarkvóti á þorsk og var honum skipt á milli báta og togara (skrapdagakerfið). Flest árin var veitt talsvert og stundum umtalsvert umfram þann afla sem ákveðinn var. Þegar ljóst var að skera þyrfti þorskaflann niður um 40% á milli árunna 1983 og 1984 var ákveðið að úthluta aflamarki á fiskiskip 10 brl. og stærri. Var það gert á grundvelli aflareynslu einstakra skipa á árunum 1981 til 1983. Þegar árið 1984 var heimilt að framselja aflamark á milli skipa samkvæmt mjög svipuðum reglum og gilda nú. Á árinu 1984 var veittur takmarkaður réttur til sóknarmarks fyrir þau skip sem af einhverjum ástæðum höfðu ekki stundað veiðar með reglubundnum hætti öll viðmiðunarárin. Reglur um sóknarmark voru víkkaðar á árinu 1985- 1987 sem leiddi til þess að stærsti hluti togaraflotans valdi að stunda veiðar með sóknarmarki. Með því að velja sóknarmark gátu skip aukið aflamöguleika sína innan hvers árs og jafnframt aukið frambúðaraflaheimildir sínar á kostnað þeirra sem stunduðu veiðar samkvæmt aflamarki. Var þessari reglu breytt á árinu 1988 á þann veg að sóknarmarksskip gátu einungis aukið frambúðar- aflaheimildir sínar á kostnað annarra skipa sem stunduðu veiðar með skóknarmarki. Sóknarmarkið var síðan endanlega lagt niður 1. janúar 1991. Ástæða þess að sóknarmarkið var fellt niður var sú að ekki var hægt að tryggja að afli væri innan þeirra heildarmarka sem stjórnvöld ákváðu á hverjum tíma. Veiðar báta minni en 10 brl. voru, eins og áður segir, frjálsar eftir 1984. Með lögum nr. 3/1988 var sett takmörkun við frekari fjölgun báta á stærðarbilinu 6-10 brl. Það var síðan með lögum nr. 38/1990 sem sambærilegar skordur voru settar við fjölgun báta minni en 6 brl. Reglum um veiðar smábáta hefur hins vegar verið breytt nokkrum sinnum frá árinu 1991. Með lögum frá 1990 var jafnframt tekin upp sú regla að úthluta hverju einstöku fiskiskipi aflahlutdeild af þeim tegundum sem sæta ákvörðun um leyfilegan heildarafla. Heimilt er að framselja aflahlutdeild á milli fiskiskipa.

Árið 1991 voru nær allir nytjastofnar settir undir aflamarkskerfið og aflahlutdeild var úthlutað ótímabundið. Jafnframt var leyft framsal á aflamarki hvers árs og á varanlegri aflahlutdeild á milli einstakra skipa. Nokkur hluti af heildarkvóta hvernar tegundar var þó enn settur undir sóknarmark þar á meðal hin svokallaða línutvöföldun. Á sama tíma var veitt meiri fjármunum í úreldingu skipa og stóðu þær aðgerðir fram til ársins 1995. Árið 1994 og aftur árið 1996 var dregið úr hlutdeild sóknarmarks, fleiri stofnar settir undir aflamark og mörkuð stefna um uppbyggingu veiðistofna með setningu aflareglu sem leyfir veiðar ákveðins hluta áætlaðs veiðistofns.

Telja má að ástand þorskstofnsins hafi á hverjum tíma verið mótandi fyrir aðgerðir í fiskveiðistjórnun, enda stofninn sá mikilvægasti af þeim sem nýttir eru við Ísland. Meðal annars var skipum beitt á aðrar fisktegundir þegar samdráttur þorskveiðiheimilda var mestur. Með setningu aflareglu fyrir þorskstofninn er sá stofn lagður til grundvallar nýtingar á öðrum tegundum m.a. með tilliti til fæðunýtingar hans á öðrum stofnum. Nú er unnið að setningu slíkrar reglu fyrir aðrar fisktegundir.

### Áhrif fiskveiðistjórnunar

Telja verður að stjórnvöld hafi náð árangri í því markmiði að vernda fiskistofna. Fyrst og fremst var hrúni þorsstofnsins afstýrt og lagður grundvöllur að uppbyggingu hans. Þó er veiði minni núna en var um margra áratuga skeið fram á sjöunda áratuginn og sóknargeta flotans er hvergi nærri fullnýtt. Veiðum á öðrum botnfisktegundum hefur verið haldið við hámarksveiðipól og stundum ofveiði. Stjórn veiða á upp-sjávarfiskum hefur og rækju hefur náð tilætluðum árangri.

Telja verður að ágreiningur sé um hvort önnur markmið stjórnvalda meðfiskveiðastjórnunarkerfisins, hagkvæm nýting fiskistofna og trygging atvinnu og byggðar í landi hafi náð tilætluðum árangri. Stjórnvöld voru stefnumarkandi í þróun byggðar á áttunda áratugnum með því að stuðla að uppbyggingu flota stærri skipa og togara í flestum þéttbýlisstöðum landsins og samhliða uppbyggingu landvinnslu. Útgerð stærri skipa hafði áður einskorðast við færri og stærri þéttbýlisstaði og oft með eignaraðild bæjarfélaga. Þessi stefna var að hluta viðbrögð við hrúni síldarstofna og erfiðs árferðis undir lok sjöunda áratugarins. En einnig var þetta þáttur í baráttu fyrir stækkun efnahagslögsögu Íslands. Sanna þurfti að þjóðin gæti nýtt þær auðlindir sem erlendir aðilar höfðu nýtt en mundu nú falla undir nýja efnahagslögsögu. Fyrirsjáanlegt var einnig að við brotthvarf erlendra fiskskipa yrði meira svigrúm fyrir íslenskan fiskveiðiflota.

Uppbygging þessi leiddi af sér uppbyggingar í grunngerð byggðanna og fólksfjölgun og er þetta eina tímabil síðustu áratuga þar sem fólksflutningar til og frá landsbyggð eru í jafnvægi. Með þessari uppbyggingu eða fiskveiðistjórnun var í raun fastsett ákveðið byggðamynstur sem byggði á kjarna einstaklinga í hverju byggðalagi sem höfðu hagsmuni að gæta í útgerð og fiskvinnslu og hagsmuni byggðarlaganna að sjónarmiði.

Með breytingum á fiskveiðistjórnarkerfi úr sóknartakmörkunum í aflamarkskerfi urðu verulegar breytingar á viðhorfi eigenda sjávarútvegsfyrirtækja. Fram til ársins 1984 höfðu heimildir til fiskveiða verið eins konar dulin eign innan þessara fyrirtækja. Aðgangur að fiskimiðum hafði þó verið að nokkru heftur um nokkurt skeið með takmörkunum á innflutningi skipa. Með aflamarkskerfinu 1984 var þessi aðgangur heftur enn frekar en jafnframt varð til eins konar eignarhlutdeild í fiskstofnum. Þetta vakti áhuga ýmissa aðila á hagræðingu í útgerð með því að velja saman sem hagstæðasta samsetningu aflaheimilda. En þróun var hæg þar sem takmarkanir voru á flutningi aflaheimilda, einnig var aðgengi að fjármagni takmarkað við opinbera sjóði og viðskiptabanka.

Með frjálsum framsali aflaheimilda árið 1991 var losað um þessar hömlur og eign í aflaheimildum varð sýnilegri. Jafnframt varð skráning útgerðarfyrirtækja á hlutafjármarkaði algeng. Aðilar innan sjávarútvegsins og nýir aðilar sem ekki höfðu áður fjárfest í sjávarútvegi hófu í auknum mæli viðskipti á þessum markaði. Jafnframt seldu sumir útgerðaraðilar hlut sinn og hurfu úr greininni. Þetta hefur vafalítið haft neikvæð áhrif í ýmsum minni sjávarplássum. Í annan stað gaf kerfið möguleika á

hagræðingu í útgerð þar sem minni hindranir voru á skiptum á aflaheimildum á milli útgerða.

Leiða má líkur að því að þessi viðskipti hafi stjórnast af væntingum um rekstarafkomu og væntingum um vöxt fiskistofna. Einnig verður að nefna skattyfirvöld heimiluðu fyrningu aflaheimilda þar til lög tóku fyrir það um síðastliðin áramót. Mikilsverð eru einnig áhrif leiguverðs á aflamarki hverju sinni í ákvörðun á verðmæti aflahlutdeildar. En ef skoðuð er þróun leiguverðs og markaðsverðs varanlegra aflaheimilda í þorski frá miðju ári 1992 til loka árs 1997, þá hefur leiguverð hækkað úr 40 kr./kg í 80 kr./kg en varð hæst 90-95 kr./kg á árum 1995 og 1996. Á sama tíma hækkaði verð á aflahlutdeild í þorski úr 185 kr./kg í 650 kr./kg. Ef ekki er tekið tillit til vaxtakostnaðar hefur leigusali aflahlutdeildar að meðaltali getað vænst þess að fá kaupverð aflaheimilda greitt til baka á 5,5 árum. Þetta hlutfall hefur farið hækkandi síðasta ár og er nú um 8,5 ár en varð lægst árið 1994 eða 3 ár.

Stöðug hækkun á markaðsverði aflaheimilda frá árunum 1993 til 1996 gerði fyrirtækin mjög álitlega fjárfestingu enda gengishagnaður hlutabréfa mikill. Þetta er mikilsvert atriði því á þessu tímabili má telja að áhrif gengis hlutabréfa og aflahlutdeilda hafi haft gagnkvæma virkni á hvort annað og skapað hagstæð skilyrði fyrir sjávarútvegsfyrirtæki á markaði. Þannig hafi væntingar hlutafjarmarkaðar um gengishagnað aukið framboð á fjármagni til sjávarútvegsfyrirtækja, sem aftur ýtti undir eftirspurn á aflahlutdeildum sem leiddi til hækkunar þeirra og á markaðsvirði hlutafjár sömu fyrirtækja. Fyrirtækin gátu einnig fjárfest í nýjum skipum og vinnslum í landi í þeim greinum sjávarútvegs sem gáfu góða afkomu á þeim tíma. Hækkun gengis hlutafjár verður einnig hvati til eigenda fyrirtækja að selja þau eða renna þeim saman við önnur.

Sú þróun sem hér að framan hefur verið lýst hefur gerst á innan við fimm árum. Í lok desember 1997 réðu 18 fyrirtæki sem skráð eru á Verðbréfaþingi eða á Opna tilboðsmarkaðinum um 55% aflaheimilda. Nú hefur dregið úr hækkunum, en hlutabréfavisitala sjávarútvegs hefur lækkað hægt seinni hluta árs 1997 eftir stöðuga hækkun síðan 1993/1994. Ekki er ljóst hvort verð hafi náð hámarki eða hvort um tímabundið ástand er að ræða.

Þannig verður að telja að aflamarkskerfið hafi verið hagstæðara stórum fyrirtækjum en meðalstórum og minni fyrirtækjum. Hér er átt við fyrirtæki sem áttu verulegar aflaheimildir í mörgum fiskistofnum, höfðu skipakost til að nýta þær tegundir sem gáfu besta afkomu hverju sinni en gátu leigt annað frá sér og gátu stundað veiðar á fiskistofnum utan fiskveiðilögsögu. Hlutafjávæðing flestra þessara fyrirtækja gekk því vel en virði þeirra var sem áður segir að meginhluta metið út frá markaðsverðmæti aflaheimilda. Nýtt hlutafé hefur gefið þeim tækifæri að styrkja stöðu sína með kaupum eða sameiningu við önnur sjávarútvegsfyrirtæki. Umsvif þeirra ná því yfir fleiri veiði- og vinnslugreinar sjávarútvegs en áður hefur verið, starfstöðvar ná einnig yfir fleiri en einn landshluta. Á þeirra vegum hafa einnig verið stofnuð útflutningsfyrirtæki ýmist eingöngu í þeirra eigu eða í samstarfi með öðrum.



Meðalstór og minni fyrirtæki með útgerð eins til tveggja skipa, með eða án fiskvinnslu, eiga erfiðara uppdráttar þar sem aflaheimildir þeirra voru yfirleitt einhæfari. Þó hafa útvegsfyrirtæki sem nýttu uppsjávarfisk eða rækju náð árangri vegna betri afkomu í veiðum og vinnslu þessara tegunda. Fyrirtæki með botnfiskheimildir eingöngu hafa hins vegar farið illa vegna þess að aflaheimildir í þorski, minnkuðu ár hvert fram til ársins 1996.

Þrátt fyrir þrátt fyrir þá möguleika til hagræðingar sem fiskveiðistjórnin hefur gefið er meðalafkoma í sjávarútvegi enn óviðunandi. Samkvæmt upplýsingum Þjóðhagsstofnunar<sup>10</sup> var hreinn hagnaður í sjávarútvegi sem hlutfall af tekjum árið 1996 2% og áætlaður 1% í júlí 1997. Verulegur hagnaður var hins vegar af loðnuveiðum og -vinnslu. Skuldir sjávarútvegsfyrirtækja við fjárfestingarlánasjóði og eigendur sína hafa vaxið. Hin umfangsmikla endurskipulagning sem átt hefur sér stað í sjávarútvegi og mikil fjárfesting í veiðum og vinnslu uppsjávarfiska hefur ekki enn skilað sýnilegum árangri fyrir afkomu greinarinnar í heild. Aflaverðmæti á föstu verði er nú um 10% minna en var í upphafi áratugarins. Verðlag var mjög hagstætt í upphafi tíunda áratugarins en hefur síðan versnað.

Nú mun reyna á hvort nýir eigendur muni innleysa gengishagnað eða hvort þeir líti á fjárfestingu undanfarinna ára sem langtímafjárfestingu. Því verður krafa þeirra um arð mikilvægari en áður. Þá fer að reyna á rekstur þessara félaga, hvort þau geti staðið sig í samkeppninni eða hvort fyrri rekstur hafi í raun verið óhagkvæmur og gefið lítinn arð, en uppfyllt samt kröfur fyrri eigenda á þeim tíma. Líklegt er að fyrirtæki verði seld þeim aðilum sem hafa til þess fjármagn og geta sýnt fram á betri rekstur en aðrir. Slíkar ákvarðanir taka að öllum líkindum meira mið af kröfum um arðsemi fremur en sjónarmiðum um þróun byggðar.

Nauðsyn fiskveiðistjórnunar frá níunda ártuginum er ótvírætt og árangur skilar sér nú bættri nýtingu fiskistofna. Ljóst er að hefði ekki verið gripið til aðgerða á þessum tíma væri staða margra byggðalaga erfið í dag. En einnig hefur verið rakið hvernig kerfið hefur leitt til verulegar mismunar á milli sjávarútvegsfyrirtækja eftir að það var sett á. Og ljóst er að ekki munu allir þeir aðilar sem tóku á sig skerðingar á fiskveiðiheimildum njóta þess árangurs í uppbyggingu fiskistofna sem nú er vonast eftir. Sérstaklega ef horft er til íbúa þeirra byggðalaga sem hafa byggt tilveru sína á útgerð og fiskvinnslu. Afkoma þessara íbúa hefur ávallt verið bundið óvissu um stjórn náttúrunnar á veiði og veðurfar hverju sinni.

Með aflamarkskerfinu hefur verið skapaður nýr óvissuþáttur sem er ákvörðun eigenda veiðiheimilda í héraði eða utan þeirra um meðferð þeirra og vissa um að ef þær hverfa þá sé efnahagslega erfitt að fylla í þau skörð. Einnig hefur skapast veruleg óánægja með þá aðstöðu að einstakir aðilar sem búa eða bjuggu í þessum byggðalögum hafa selt frá sér aflaheimildir og auðgast verulega á því. Heimildir sem byggja oftar en ekki á sameiginlegri vinnu þeirra sem öfluðu sjávarfangs og þeirra sem

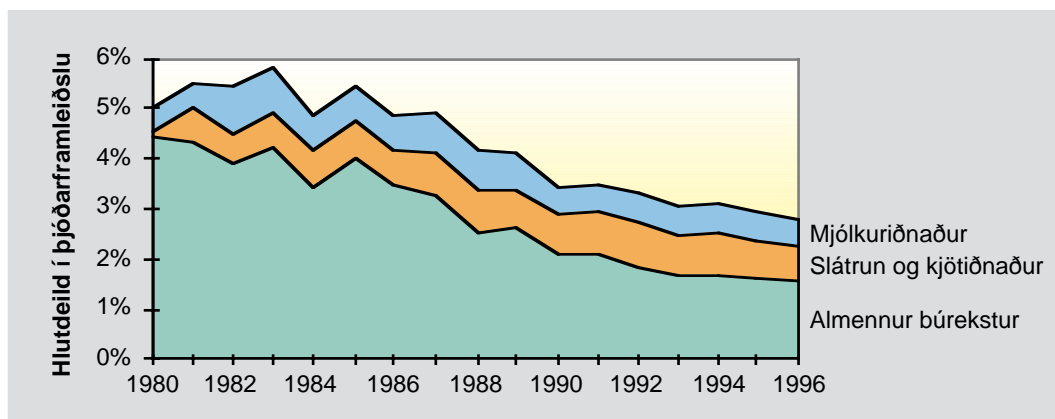
<sup>10</sup> Þjóðhagsstofnun frétt nr. 6 26.9.1997

unnu úr því en fá einskins að njóta heldur verða jafnvel fyrir beinni eignaskerðingu við lækkun íbúðarverðs í þessum byggðum vegna óvissu um framtíð atvinnu í þeim.

## 2.6 Ástand og horfur í landbúnaði

Hlutdeild almenns búrekstrar í þjóðarframleiðslu, það er mjólkur og kindakjötsframleiðslu, féll úr 4,5% af þjóðarframleiðslu (vergum þáttatekjum) árið 1980 í 1,7% árið 1994. Miðað við skiptingu eftir veltu afurða gæti framlag sauðfjárbúskapar til þjóðarframleiðslu hafa verið um 0,7% árið 1994. Árið 1985 var hlutdeild almenns landbúnaðar í vinnuafli um 5,6% en var um 3,9% árið 1994, samtals um 4.800 ársverk þar af eru áætluð um 1.900 ársverk í sauðfjárrækt.

Mynd 25 Hlutdeild landbúnaðar í þjóðarframleiðslu

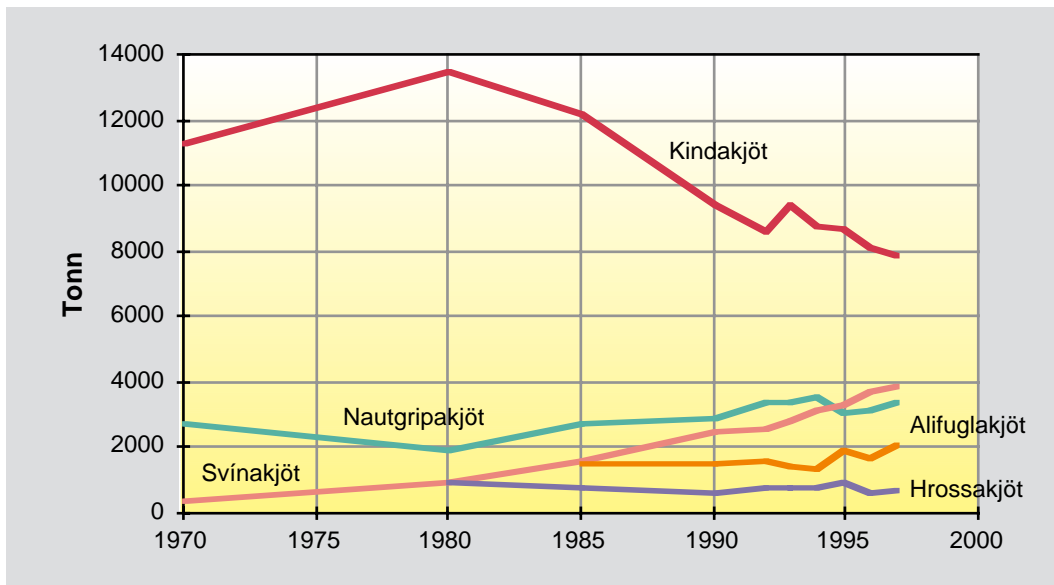


Heimild: Þjóðhagsstofnun

Jafnframt samdrætti í framleiðsluverðmæti hefur stuðningur hins opinbera við landbúnað minnkað. Framleiðslustyrkir og fjármagnstilfærslur til landbúnaðar í heild voru um 6.500 milljónir árið 1995 en um 12.100 milljónir árið 1988 (verðlag 1996)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Þjóðhagsstofnun. 1997. Atvinnuvegaskýrsla 1994.

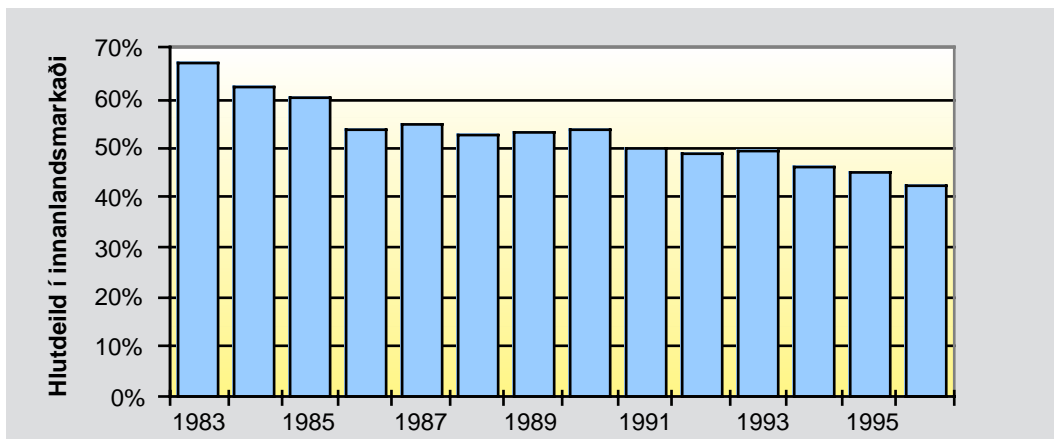
Mynd 26 Kjötneysla á innanlandsmarkaði 1970-1997



Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins

Mikill samdráttur hefur orðið í framleiðslu kindakjöts undanfarin ár. Orsakirnar eru minni útflutningur og minni markaðshlutdeild á innanlandsmarkaði. Sala á innanlandsmarkaði minnkaði um tæplega 4.000 tonn frá 1983 til 1996. Á mynd 26 sést hvernig hlutdeild kindakjöts hefur breyst á innanlandsmarkaði samanborið við aðra kjötframleiðslu. Einkum hefur markaðshlutdeild svína- og nautakjöts aukist á kostnað kindakjötsins.

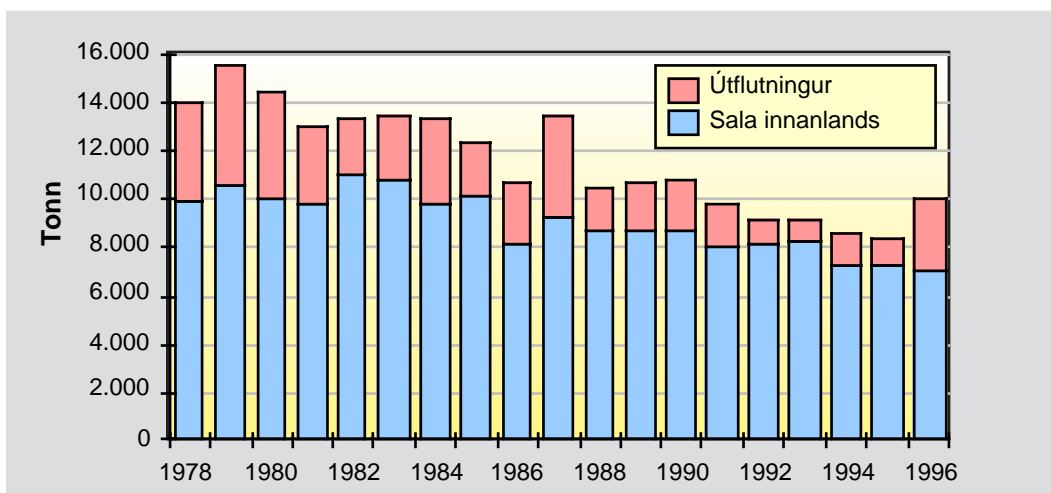
Mynd 27 Hlutdeild kindakjöts á innanlandsmarkaði fyrir kjötvörur 1983-1996



Heimild: Framleiðsluráð Landbúnaðarins

Á mynd 28 er útflutningsmagn sýnt. Verðlag á útflutningsmörkuðum er mun lægra en innanlandsverð til bænda ef beingreiðsla er tekin með og því lítil hvatning að framleiða til útflutnings. Ef tekið er tillit til þess að meðaltekjur lækka mun hægar en viðbótartekjur af hverri kind vegna áhrifa beingreiðslna getur útflutningur borgað sig að einhverju marki hjá þeim framleiðendum sem hafa lægstan kostnað.

Mynd 28 Innanlandssala og útflutningur kindakjöts í tonnum 1978-1996



Heimild: Framleiðsluráð Landbúnaðarins

Hugmyndir um stórfelldan útflutning á verulega hærra verði en fæst nú þegar á kindakjötsmarkaði í nágrennalöndunum eru hins vegar óraunhæfar.

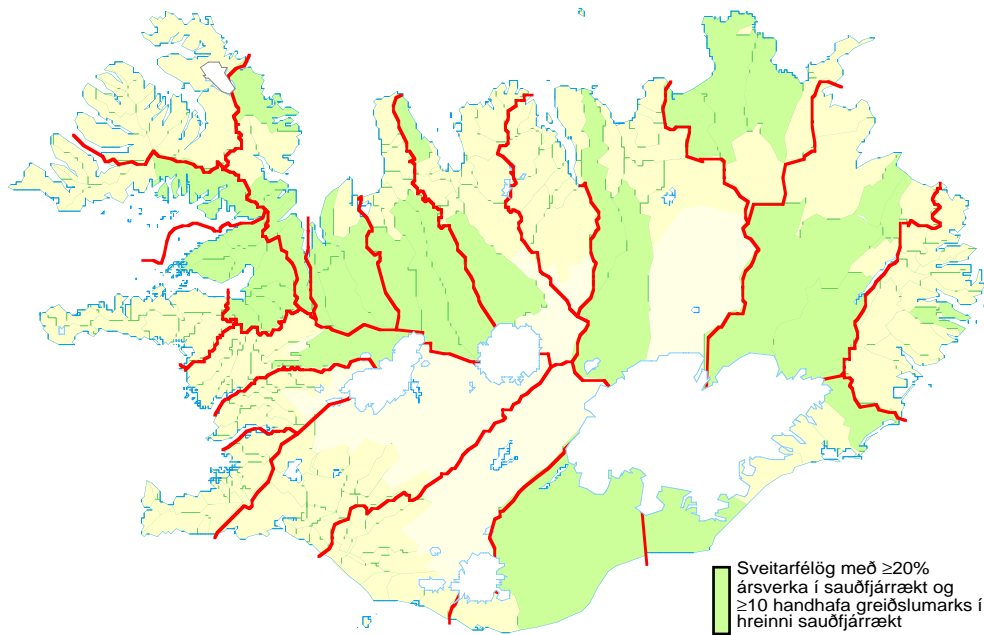
Á árabílinu 1986 til 1996 fækkaði lögbýlum með sauðfé úr 3.976 í 2.444 og með sauðfé eingöngu úr 2.643 í 1.712.<sup>12</sup> Þrátt fyrir fækkun sauðfjárbænda hefur bústærð farið minnkandi og voru tæplega 90% hreinna sauðfjárbúa í landinu þegar orðin undir 300 ærgildum verðlagsárið 1994/1995. Samkvæmt niðurstöðum búreikninga á 32 búum sem fylgt hefur verið eftir frá 1991 til 1996 minnkaði meðalfullvirðisréttur úr 336 ærgildum í 289 á tímabilinu og búgreinatekjur minnkuðu úr 3.476 í 2.683 á föstu verði eða um 23%. Beingreiðsla og framlegð til launa eigenda stóðust nokkurn veginn á þegar beingreiðslur hófust en nú fara um 40% af beingreiðslunni til að greiða rekstrartap vegna sauðfjárframleiðslu.

### Staða sveitarfélaga sem eru sérstaklega háð sauðfjárrækt

Samdráttur í sauðfjárrækt hefur eðlilega veruleg áhrif á þróun byggðar þar sem sauðfjárbændur eru fjölmennir. Athuguð voru sérstaklega þau sveitarfélög þar sem reiknuð ársverk í sauðfjárrækt voru yfir 20% af heildarársverkem. Á mynd 29 er lega þessara sveitarfélaga sýnd og kemur í ljós ákveðin svæðaskipting þar sem þýðing sauðfjárræktar er mest samkvæmt ofangreindri skilgreiningu. Hér er um að ræða Dalasýslu og Austur-Barðastrandarsýslu, Strandir, Húnavatnssýslur einkum Vestur-Húnavatnssýslu, Þingeyjarsýslur einkum norðurhlutann, Hérað og Fljótsdal í Múlasýslu og stór svæði í Skaftafellssýslum.

<sup>12</sup> Alþingi. 1996-1997. 223. mál.

Mynd 29 Landsvæði háð sauðfjárrækt



Í þessum sveitarfélögum fækkaði íbúum í heild á árunum 1991 til 1997 úr 6.438 í 5.918 eða um 520 sem er 8,1% fækkun en á landsbyggðinni allri fækkaði á sama tímabili um 2,2%. Brottfluttir umfram aðflutta innanlands á þessu tímabili voru 858. Ástandið var að vísu breytilegt eftir sveitarfélögum en ljóst er að staða byggðar hefur versnað verulega á þessum svæðum.

Frá árinu 1991 til 1995 fækkaði ársverkum í þessum sveitarfélögum úr 3.366 í 2.828 eða um 538 sem eru 16%, í almennum búrekstri fækkaði um frá 1.692 í 1.341 eða 21% og má gera ráð fyrir að mest af því sé í sauðfjárrækt. Á árinu 1992 fengu þessi sveitarfélög 896 milljónir í beingreiðslur fyrir kindakjöt (verðlag 1996) en 711 árið 1996, þetta er samdráttur um 184 milljónir eða 22%, beingreiðsluhöfum fækkaði þó aðeins um 42, voru 1.031 árið 1996. Aukatekjur utan bús skipta verulegu máli fyrir afkomu sauðfjábænda. Samt sem áður eru meðaltekjur sauðfjábænda það lágar að þeir ganga á eignir sínar, jafnvel þó að þeir hafi töluverðar tekjur utan bús. Árið 1994 höfðu um 600 sauðfjábændur og makar þeirra litlar sem engar aukatekjur utan bús. Áætlaðar tekjur þeirra eru mun lægri en meðalatvinnutekjur hjóna á landinu öllu. Ljóst er að afkoma sauðfjábænda sem lifa eingöngu á búrekstri er víðast hvar óviðunandi þótt upplýsingar um tekjur séu háðar verulegri óvissu.

Framreikningur á fólksfjölda í sveitarfélögum þar sem sauðfjárrækt gaf yfir 20% af ársverkum bendir til þess að á næstu fimm árum fækki fólki í þeim um tæplega 500 manns eða um 8%. Brottflutningur og samdráttur í atvinnulífi gæti orðið mun meiri á næstu árum á sauðfjárræktarsvæðum ef engin breyting verður á stöðu sauðfjábænda til hins betra.

Nýleg könnun sýndi að um 33% sauðfjárþænda taldi líklegt að búskapur legðist af eftir sinn dag á jörðinni.<sup>13</sup> Venjulegt sauðfjárþú fullnægir ekki þeim kröfum sem ungt fólk gerir til lífskjara auk þess sem framtíð sauðfjárþúskapar er of ótrygg til að fólk vilji binda sig í honum. Eðlileg endurnýjun á sér því ekki stað í sama mæli og æskilegt væri. Batni staða greinarinnar ekki gæti meðalaldur þænda hækkað og búin jafnvel minnkað enn frekar en orðið er í kjölfar þess.<sup>14</sup>

Hlutfallslegur samanburður á milli sauðfjarræktar og annarra atvinnugreina verður sífellt óhagstæðari. Árin 1991 til 1996 lækkað launagreiðslugeta, miðað við úrtak 32 sauðfjárþúa, um 35%. Bráðabirgðatölur ársins 1997 benda til þess að afkoma þænda hafi batnað nokkuð. Ástæðan er lækkun á verðskerðingargjaldi og herra verð bæði innanlands og utan.

Stórbændur í Ástralíu og Nýja Sjálandi fá skilaverð á bilinu 150-180 kr./kg.<sup>15</sup> Þetta er það verð sem virðist ráða á heimsmarkaði og keppa þarf við. Tollalækkunar og opnun markaða vegna GATT samninga gætu leitt til aukinnar eftirspurnar á erlendum mörkuðum og eitthvað herra skilaverðs en á móti kemur aukin samkeppni við innflutning ýmiskonar matvöru.

Vandamál sauðfjarræktarinnar er þríþætt. Í fyrsta lagi er um að ræða framleiðnivanda sem stafar af litlum og óhagkvæmum sauðfjárþúum. Í öðru lagi er um að ræða félagslegt vandamál þar sem tekjur margra sauðfjárþænda eru of litlar til að halda uppi nútíma lífskjörum. Í þriðja lagi er um að ræða byggðavandamál sem stafar af hnignun búsetu og brottflutningi úr byggðarlögum sem háð eru sauðfjárþúskap.

Hægt er minnka kostnað við kindakjötsframleiðsluna með því að efla og stækka sérhæfð sauðfjárþú þannig að þau geti framfleytt eigendunum án þess að þeir þurfi að leita að atvinnu utan búsis. Lágmarks bústærð yrði þá líklega að vera 600-700 ærgildi. Einnig gæti sauðfjarrækt orðið að aukabúgrein með kúabúskap þar sem fastafjarrækt í vélum og húsum nýtist þannig að viðbótarkostnaður vegna kindakjötsframleiðslu í litlum mæli yrði óverulegur. Vandinn við val þarna á milli er sá að ekki er vitað hve stærðarhagkvæmni er mikil í framleiðslunni, aðeins reynsla í frjálstri samkeppni getur skorið þar úr.

Aðskilja ber aðgerðir til lausnar hins félagslega vanda, sem stafar af slæmum lífskjörum, frá aðgerðum vegna framleiðsluvandamála. Eðlilegt er að almennar velferðastofnanir sjái um að tryggja afkomu þeirra þænda, einkum aldraðra þænda, sem hafa litla möguleika til að breyta sínu daglega lífi eða búskaparháttum.

Samfélagið greiðir verulegar upphæðir til stuðnings sauðfjarræktar í formi beingreiðslna. Auk þess eru lagðir á háir innflutningstollar sem miða að því að hindra verðsamkeppni frá innfluttri matvöru. Ljóst er eftir langa reynslu að þessar aðgerðir hafa hvorki bætt stöðu sauðfjárþænda né

13 Bændaskólinn á Hvanneyri. 1996. *Viðhorf Bænda*.

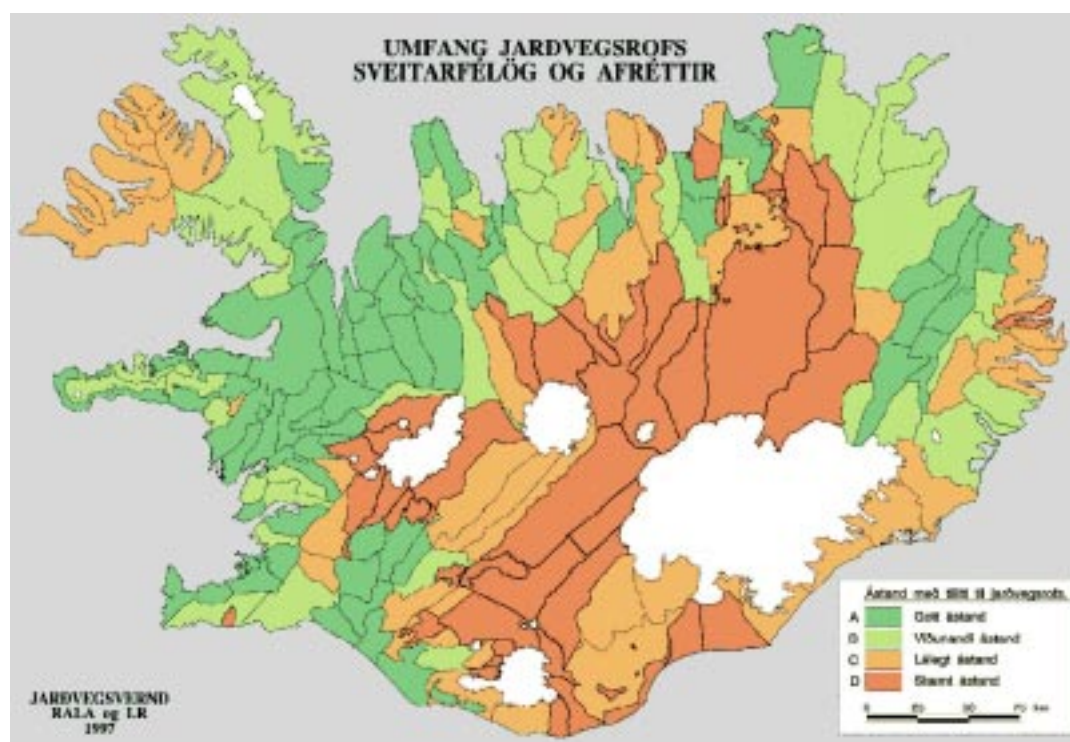
14 Meðalaldur þænda var 51 ár árið 1995 samkvæmt *Hagtölum landbúnaðarins 1995*.

15 Heimild: OECD.

samkeppnisaðstöðu atvinnugreinarinnar í heild. Nauðsynlegt er að gera sauðfjárrækt að arðbærri atvinnugrein þar sem framleiðslan er í höndum þeirra sem framleiða bestu vöruna með sem lágstum tilkostnaði. Markmið í sauðfjárrækt sem tillögur þyrftu að byggjast á eru þessi: Meðalbústærð þarf að stækka verulega. Stefna ber að 600 ærgilda meðalbúi um aldamótin en sú bústærð gæti framfleytt meðalfjölskyldu ásamt einhverjum aukatekjum á meðan beingreiðslna nýtur við. Án beingreiðslna þarf meðal bústærð að ná 1.000 ærgildum að minnsta kosti. Í stað beingreiðslna verði tekin upp sérstök fjárfestingarlán og styrkir til að stækka búin. Sauðfjárrækt á að stunda á þeim landsvæðum sem til þess henta og hafa nægilegt beitarþol. Í því sambandi kemur til greina að setja auðlindagjald á afréttir þannig að beit verði ekki meiri en landið þolir.

Ástand gróðurs er mjög mismunandi milli landshluta en samkvæmt Jarðvegsrofsskýrslu Landgræðslu Ríkisins og Rannsóknastofu Landbúnaðarins frá 1997<sup>16</sup> eru þau svæði sem einna best þola beit fyrir botni Breiðafjarðar og við Húnaflóa. Skagafjörður þolir ekki frekari beit sem og stór svæði á Norðurlandi eystra, með undantekningum þó. Ástand beitarlanda á Austurlandi eru allt frá því að vera með því besta sem gerist á landinu til þess að vera alvarlegt. Víða er það viðkvæmt sökum mikillar hæðar og ekki hentugt til beitar. Svæðið suður undan Vatnajökli ætti alls ekki að nýta til beitar að mati skýrsluhöfunda.

Mynd 30 Ástand lands með tilliti til jarðvegsrofs



Heimild: Ólafur Arnalds o.fl. 1997. Jarðvegsrof á Íslandi, Reykjavík: Landgræðsla Ríkisins og Rannsóknastofnun Landbúnaðarins

### Forsendur fyrir mati á beitarasvæðum með tilliti til jarðvegsrofs

<sup>16</sup> Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofna landbúnaðarins: Jarðvegsrof á Íslandi, 1997.



**Fyrirvari:**

- 1: Sé útbreiðsla svæða með rofeinkunn 3 yfir 50% lækkar lokaeinkunn um einn bókstaf, en þó aldrei frá C til D.
- 2: Sé útbreiðsla 4+5 samtals >33% fær svæði lokaeinkunn D án tillits til annarra þátta. Ef útbreiðsla 4+5 er >20% er besta mögulega einkunn C. Það gildir þó ekki ef 4+5 eru eingöngu urðir.
- 3: Ef auðnir og fjallendi eru >90% er lokaeinkunn D án tillits til annarra þátta.

**Matsþættir**

Einkunn	Mikið rof (4+5)	Auðnir og fjallendi hlutdeild lands, %	Lítið rof (0,1 og 2)
A	0-5	<25	>75
B	5-10	25-50	50-75
C	10-15	50-75	25-50
D	>15	>75	<25

- A. Gott ástand.** Rof víðast hvar lítið. Engar takmarkanir á beit.
- B. Viðunandi ástand.** Rof er víðast lítið en þó afmörkuð rofsvæði. Sums staðar takmarkanir á beit.
- C. Lélegt ástand.** Víða eru svæði þar sem rof er mikið eða auðnir og fjallendi er stór hluti af landinu. Verulegar takmarkanir á beit eru nauðsynlegar enda þótt góð beitarsvæði kunni að vera inn á milli rofsvæða og auðna.
- D. Slæmt ástand.** Rofsvæði og/eða auðnir ríkjandi. Friða ætti svæðið sem fyrst eða einangra rofsvæði og auðnir frá betri hlutum beitarsvæðanna.

**Aðrar greinar landbúnaðar**

Framleiðsla á mjólk og mjólkurafurðum hefur verið stöðug undanfarin ár um 100 milljón lítrar. Neysla mjólkurafurða á mann hefur þó minnkað. Svínakjötsframleiðsla hefur vaxið jafnt og þétt eins og sést á mynd 26 og má búast við auknu framboði þegar nýir afurðameiri svínastofnar fara að skila afurðum á næstunni. Kjúklingaframleiðsla hefur einnig vaxið undanfarin ár en þessi atvinnugrein nýtur mikillar tollverndar sem hlýtur að minnka á næstu árum. Við það mun verða veruleg verðlækkun á kjúklingum og mun þá markaðshlutdeild þeirra í heild vaxa en óvíst er hver hlutdeild innlendar framleiðslu verður. Framleiðsla nautakjöts tók afturkipt árin 1994 og 1995 en nú hefur framleiðslan aftur byrjað að vaxa. Þótt þýðing annarra kjötframleiðslu en kindakjöts sé mikil fyrir markaðinn í heild eru áhrif kjötframleiðslunnar á búsetu að mestu tengd kindakjötsframleiðslunni. Þá er mjólkurframleiðslan einnig mikilvægur þáttur í byggðamynstrinu en hún er meira tengd þéttbýlum héruðum en sauðfjárframleiðslan.

Þrátt fyrir að samfélagið hafi varið gífurlegum upphæðum til að styrkja hefðbundnu greinarnar hafa fjármunirnir ekki nýst sem skyldi til framfara eða verið veitt í því augnamiði að gera greinarnar samkeppnishæfar og færar um að standa á eigin fótum í framtíðinni. Þótt taka verði tillit til styrkjakerfisins í nágrannalöndunum þá eru svokallaðar niðurgreiðslur þar ekki tilefni til styrkja héraendis vegna þess að framleiðslustyrkir í nágrannlöndunum miðast við að hækka verð til framleiðenda svo þeir geti keppt við framleiðslu frá öðrum löndum þar sem framleiðslukostnaður er mun lægri. Verð til neytenda í Evrópu-sambandinu hækkaði lítið þótt framleiðslustyrkir yrðu lækkaðir þar sem innflutningur kæmi í stað dýrari framleiðsluvöru. Betri samkeppnisaðstaða íslensks landbúnaðar fæst ekki nema með verulega aukinni framleiðni. Það verður ekki gert nema með breyttu skipulagi og frjálsari samkeppni ásamt afnámi ofurtolla og innflutningshafta. Rétt er að gera sér grein fyrir því að innflutningskostnaður á ársneyslu af lambakjöti yrði mun lægri en sem nemur upphæð beingreiðslna nú.

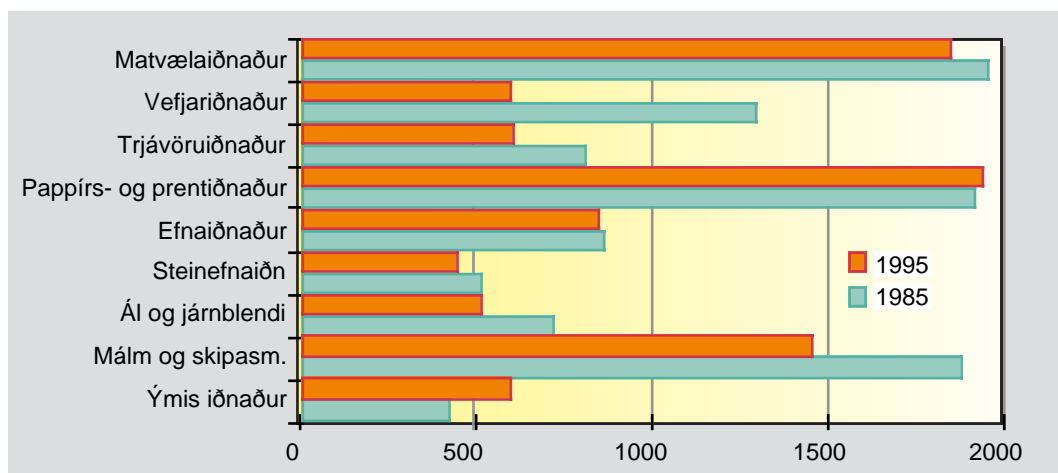


## 2.7 Iðnaður og byggingarstarfsemi

Hinar ýmsu greinar framleiðsluiðnaðar hafa gengið í gegn um umtalsverðar breytingar á undanförunum árum. Hér verður aðallega fjallað um mannaflanotkun greinanna enda hefur hún mest áhrif á búsetu og þróun hennar. Hún er þó alls ekki eini gildi mælikvarðinn á umfang og mikilvægi iðnaðarins. Allur iðnaður að frátöldum fiskiðnaði leggur um 12% til landsframleiðslu árið 1996<sup>17</sup>. Hlutur ál- og járnblandiframleiðslu er innan við 1% af vergum þáttatekjum (var 0,65% 1994) en með orkuframleiðslu er hlutur stóriðju um 2%. Margfeldisáhrif eru hér talin með.

Á höfuðborgarsvæðinu eru stærstu iðngreinarnar pappírsiðnaður (þar með útgáfa bóka og blaða), matvælaíðnaður og málm- og skipasmíðaíðnaður. Vöxtur hefur verið í pappírsiðnaði en verulegur samdráttur í málm- og skipasmíði. Samdráttarskeiði þar er nú lokið bæði vegna mikilla fjárfestingarframkvæmda og nýrra verkefna sem fyrirtækin hafa þróað. Að mati samtaka iðnaðarins er framundan aukning á eftirspurn eftir vinnuafli í málmíðnaði á næstu árum.<sup>18</sup> Mestur samdráttur varð í vefjariðnaði af öllum iðngreinum höfuðborgarsvæðisins en vísbendingar eru um að nú hafi mannaflí í þeirri grein tekið að vaxa að nýju. En eins og í mörgum öðrum greinum atvinnulífsins þá er vöxturinn nú í öðrum fyrirtækjum og við önnur verkefni en þau sem unnin voru meðan starfsfólk var fleira. Í mörgum tilvikum er þörf fyrir allt öðru vísi vinnuafli nú en áður. Fyrir utan pappírsiðnað er safnflokkurinn ýmis iðnaður eina grein iðnaðar sem vaxið hefur á áratugnum fyrir 1995.

Mynd 31 Ársverk í iðnaði á höfuðborgarsvæðinu 1985 og 1995



Heimild: Byggðabrunnur

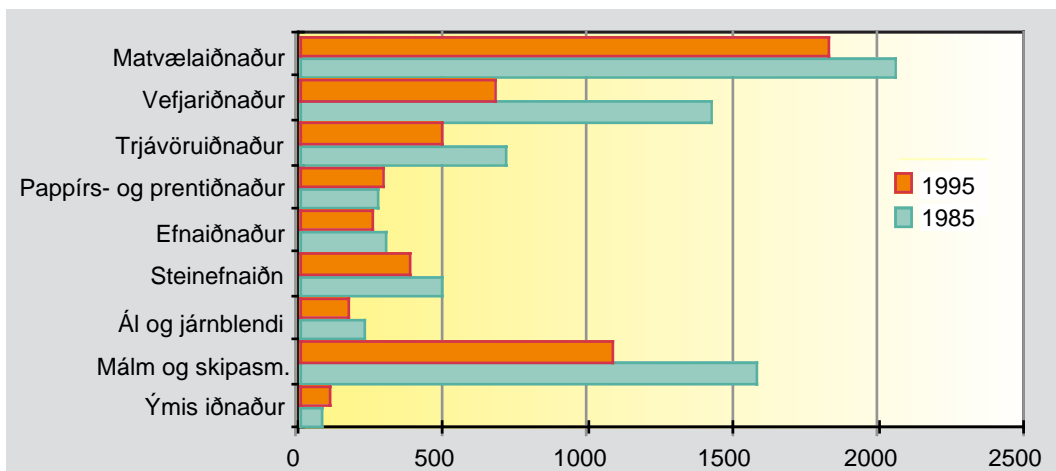
Á landsbyggðinni er samsetning iðngreina með nokkuð öðrum hætti en á höfuðborgarsvæðinu. Matvælaíðnaður og málm- og skipasmíði eru stærstu greinarnar en pappírs- og prentiðnaður er mun minni en í þétt-

<sup>17</sup> Óbirt áætlun Þjóðhagsstofnunar

<sup>18</sup>Samtök iðnaðarins, ársskýrsla 1997/98

býlinu. Samdráttur í þeim greinum sem dregist hafa saman að mannafla-  
 notkun er álíka mikill.

Mynd 32 Ársverk í iðnaði á landsbyggðinni 1985 og 1995

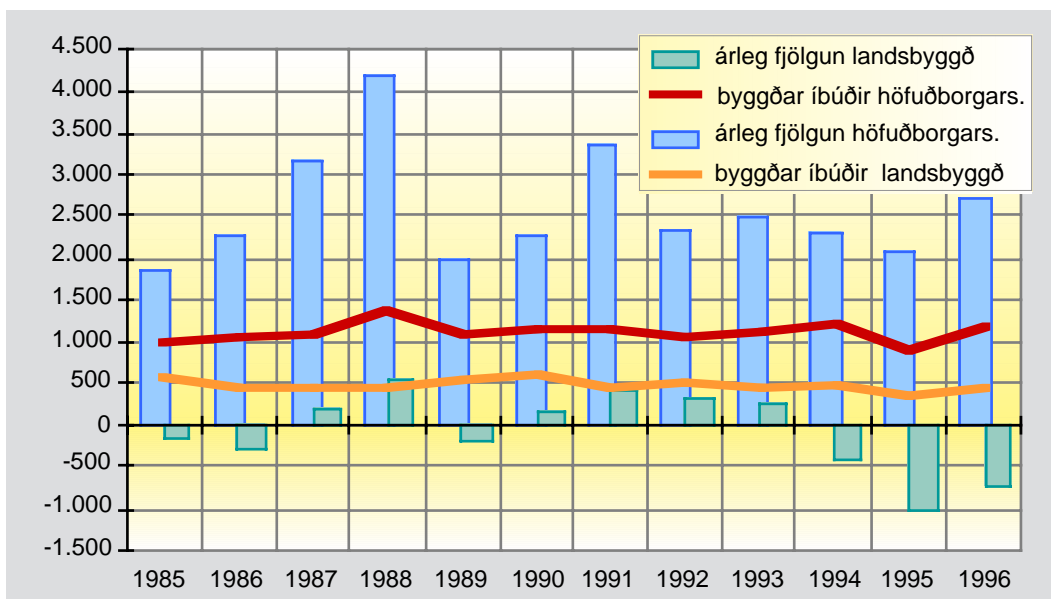


Heimild: Byggðabrunnur

Mannaflí í byggingarstarfsemi hefur farið minnkandi á undanförunum árum. Mikil framleiðniaukning hefur orðið sem hefur það í för með sér að hægt er að takast á við stór verkefni án þess að eftirspurn eftir vinnuafli fari úr böndum. Fjöldi íbúða sem byggðar hafa verið á hverju ári hefur ekki sveiflast mjög mikið. Lætur nærri að byggð hafi verið ein ný íbúð á höfuðborgarsvæðinu fyrir hverja tvo nýja íbúa þar. Íbúðafjöldinn hefur sveiflast nokkurn veginn í samræmi við sveiflur í íbúðafjölgun. Raunverð fasteigna á höfuðborgarsvæðinu hefur lækkað um 17% frá 1988<sup>19</sup>. Á landsbyggðinni hafa verið byggðar um 500 íbúðir á ári jafnvel þótt íbúðafækkun hafi verið sum árin. Allan undanfarinn áratug hafa verið byggðar fleiri íbúðir á landsbyggðinni en sem nemur íbúðafjölgun. Það kann að skýra lágt söluverð fasteigna þar. Þó má ekki gleyma því að á sumum stöðum landsbyggðarinnar hefur fólki fjölgað og þar hefur því verið þörf fyrir nýjar íbúðir.

<sup>19</sup> Hagvísar Þjóðhagsstofnunar, 23. jan 1998

Mynd 33 Fjölgun íbúa og fullgerðar íbúðir 1985-1997

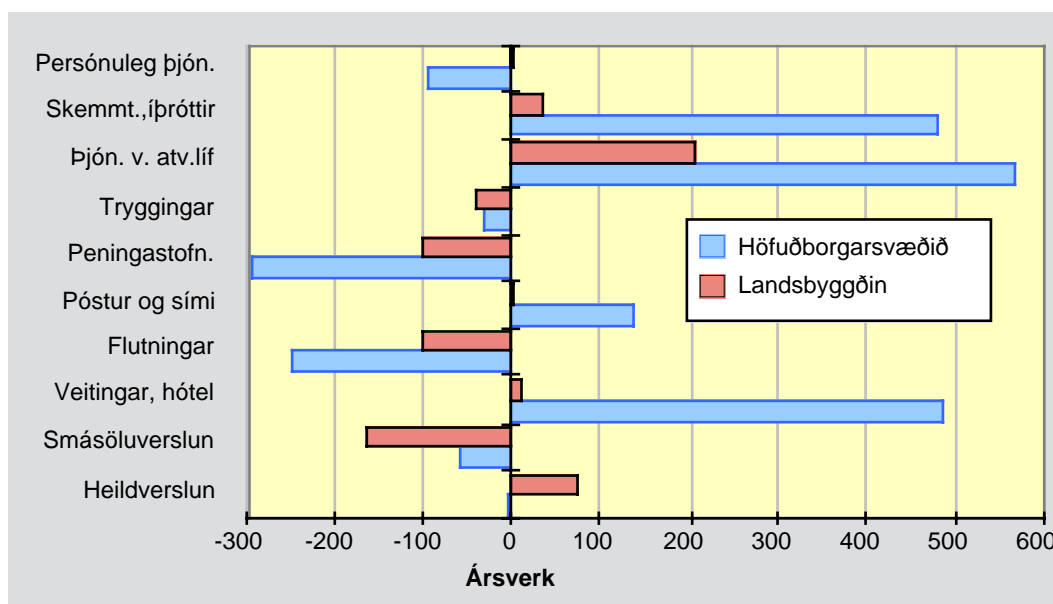


Heimild: Þjóðhagsstofnun

## 2.8 Verslun, samgöngur og einkaþjónusta

Innan þessa flokks atvinnugreina eru margar af þeim sem hafa vaxið hvað örast á undanförunum árum. Í flokkunum öllum eru unnin yfir 44.000 störf og til viðbótar má nefna tæp þúsund störf sem unnin eru fyrir varnarliðið. Meðal vaxtargreina má nefna rekstur hótela og veitingahúsa, skemmtanir og íþróttastarfsemi, þjónustu við atvinnulíf og fleiri greinar. Einungis rúmur fjórðungur starfa í þessum flokki er unninn á landsbyggðinni og vöxtur hefur verið hlutfallslega meiri á höfuðborgarsvæðinu. Fáar atvinnugreinar innan þessa flokks hafa verið í umtalsverðum samdrætti ef undan er skilin bankar, flutningastarfsemi og tryggingarstarfsemi. Lengi hefur verið rætt um yfirvofandi samdrátt í bankaþjónustu, verslun og fleiri greinum vegna tæknivæðingar. Hjá bönkunum hefur fólki fækkað en jafnframt hafa vaxið ný svið fjármálaþjónustu sem hafa bætt við sig fólki. Samdráttur er lítils háttar í verslun og því töluverð framléiðniaukning þar. Fyrir mjög margar af þeim greinum sem undir þetta falla má reikna með að vöxtur haldi áfram.

Mynd 34 Breyting á störfum í þjónustu 1990-1995



Heimild: Byggðabrunnur

## 2.9 Opinber þjónusta

Hlutur hins opinbera á vinnumarkaði er umtalsverður. Hann skiptist á milli sveitarfélaga annars vegar og ríkis hins vegar. Þegar grunnskólar fluttust frá ríki til sveitarfélaga varð umtalsverð breyting á hlutföllum milli þessara aðila. Gjöld hins opinbera eru áætluð 36,9% af landsframleiðslu árið 1997<sup>20</sup> en þau höfðu mest orðið um 40%. Hlutur opinberra aðila í landsframleiðslu eins og hann er mældur með vergum þáttatekjum er áætlaður um 17,4% árið 1993<sup>21</sup>. Hlutur opinberra aðila á vinnumarkaði hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Hann var 19,9% árið 1994<sup>22</sup>.

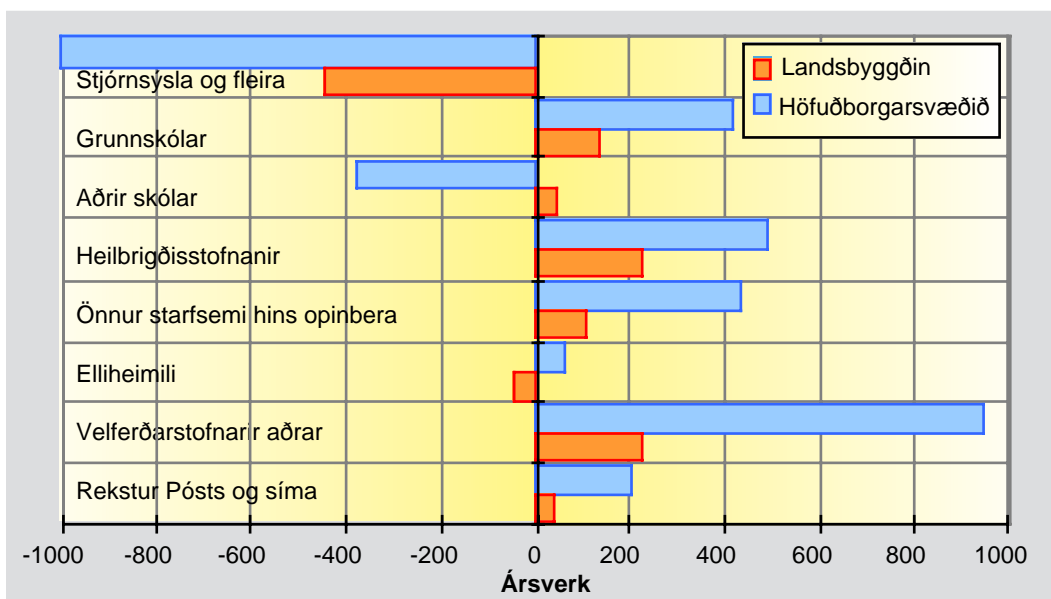
Á mynd 35 eru sýndar breytingar á fjölda starfa eftir greinum opinberrar þjónustu milli árana 1991 og 1995. Þessar tölur eru því miður ekki nægilega nákvæmar. Þær sýna til að mynda samdrátt í stjórnsýslu og fleiri minni greinum sem ekki er víst að hafi átt sér stað í raun. Hið opinbera hefur bætt við störfum í flestum greinum. Viðbótin er alls staðar meiri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni.

<sup>20</sup> Þjóðhagsstofnun: Búskapur hins opinbera, 1997, bls. 51.

<sup>21</sup> Þjóðhagsstofnun: Atvinnuvegaskýrsla 1994, 1997, bls. 171.

<sup>22</sup> Þjóðhagsstofnun: Búskapur hins opinbera, 1997, bls. 56.

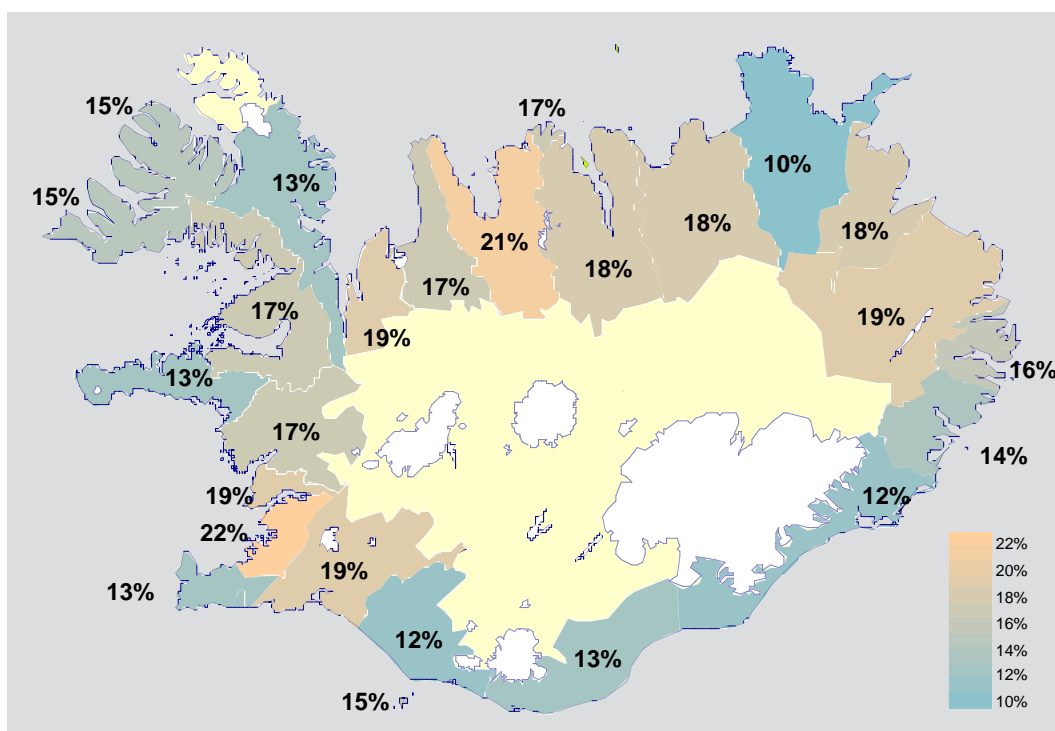
Mynd 35 Breytingar starfa hjá opinberum aðilum 1991-1995



Heimild: Byggðabrunnur

Hlutur hins opinbera í atvinnurekstri er sýndur á mynd 36. Hann er nokkuð mismunandi eftir svæðum en þó hefur sá mismunur minnkað. Sums staðar hefur hluturinn vaxið vegna þess að aðrar atvinnugreinar hafa dregist saman. Hlutfallið er hæst á höfuðborgarsvæðinu en er næst hæst á Héraði. Minnstur er hlutur hins opinbera í fámennum landsvæðum svo sem Strandasýslu, N-Þingeyjarsýslu og Rangárvallasýslu. Þau svæði þar sem hlutur opinberra starfa er hátt þjóna öðrum landsvæðum, t.d. í heilbrigðis- og menntamálum.

Mynd 36 Hlutur hins opinbera í atvinnurekstri eftir svæðum

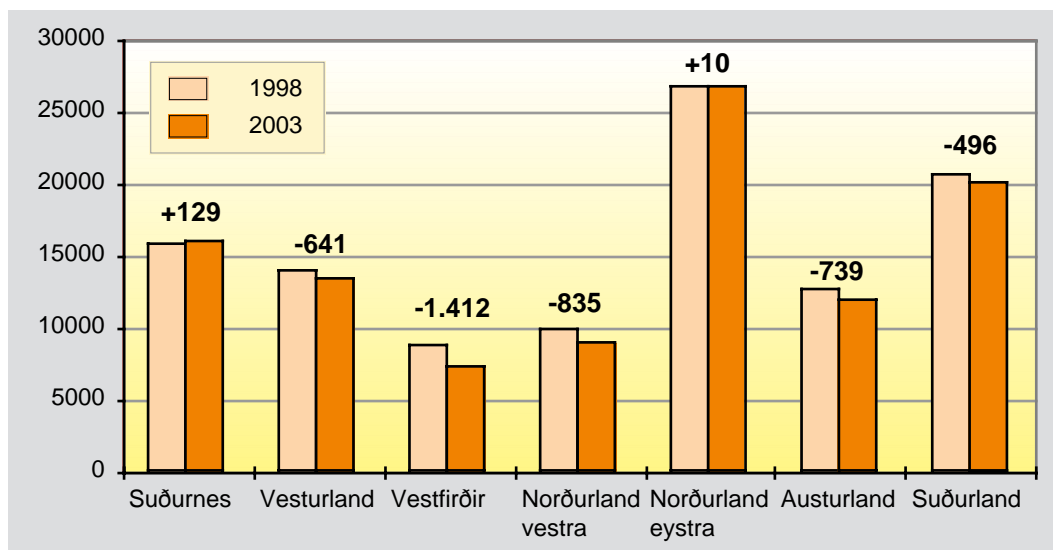


### 3 Forsendur

#### 3.1 Spár um íbúapróun og vinnumarkað

Byggðastofnun hefur gert íbúaspá fyrir einstaka landshluta þar sem reiknað er hver þróun muni þar verða miðað við tilteknar forsendur. Þessi spá hefur sýnt mjög neikvæða þróun fyrir flest landsvæði utan höfuðborgarsvæðisins. Á undanförunum árum hefur þó sýnt sig að þessir reikningar hafa gengið eftir enda hafa ekki orðið umtalsverðar breytingar á forsendum: búferlaflutningar til höfuðborgarsvæðisins hafa haldið áfram eða aukist. Til þess að hægt sé að leggja upp með annan útreikning þarf að byggja á nýjum forsendum og þær verða að vera annað en óskhyggja. Viðurkennt er að hluti skýringar á búsetuþróun er huglægt mat fólks á framtíðarhorfum. Slíkt mat byggir á skynjun íbúa á ytri og innri skilyrðum viðkomandi byggðarlags.

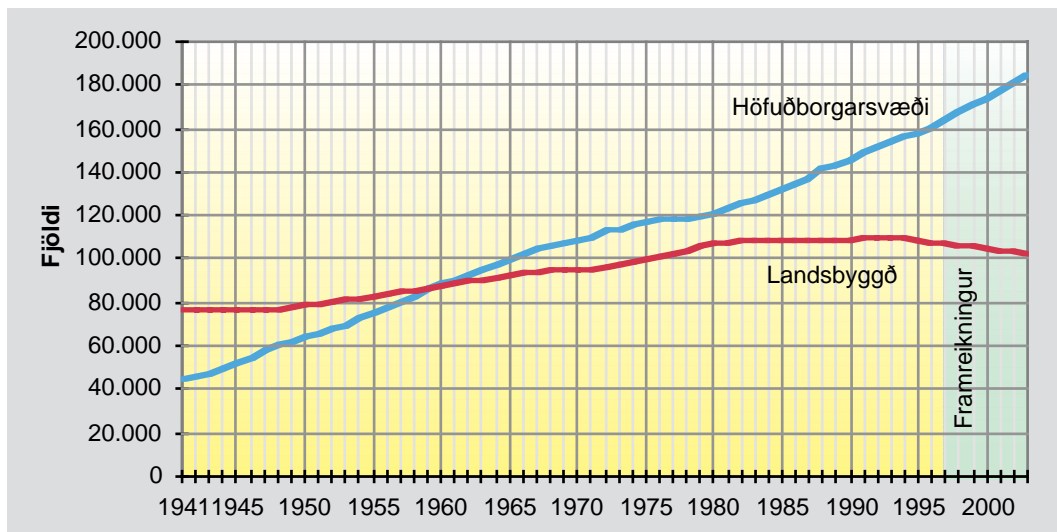
Mynd 37 Mannfjöldi 1. janúar 1998 og framreiknaður fjöldi 2003



Heimild: Byggðabrunnur

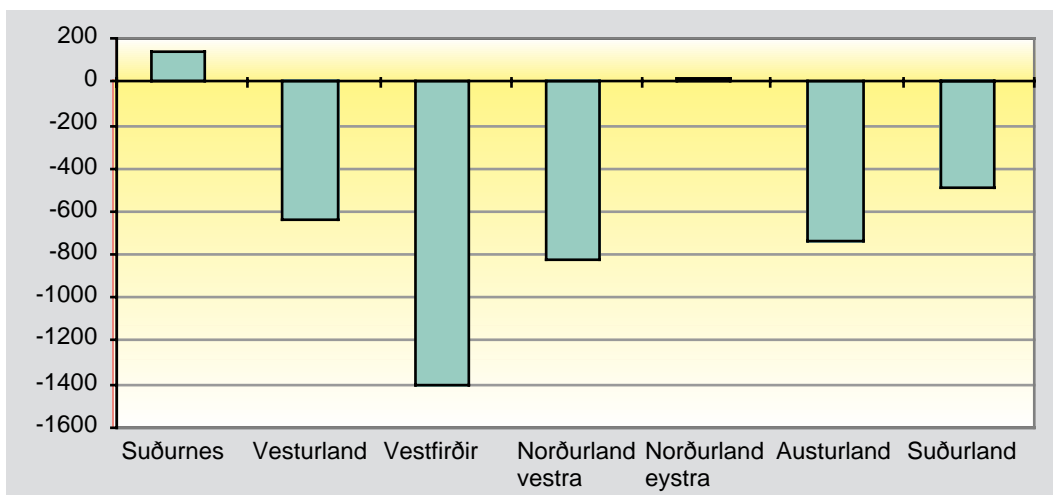
Mynd 38 sýnir hvernig þéttbýlið á höfuðborgarsvæðinu hefur vaxið frá styrjaldarárunum fyrir miðja öldina og til 1997 ásamt framreiknaðri þróun til 2003.

Mynd 38 Mannfjöldapróun á höfuðborgarsvæði og landsbyggð 1941-2003



Á sama hátt er hægt að framreikna vöxt mannafla í landinu og í einstökum landshlutum. Heildarviðbót við vinnumarkað landsins alls á næstu 5 árum er um 7.500 ársverk sem samsvarar heldur fleiri störfum. Ef svo illa færi að þróun næstu ára yrði eins og undanfarin ár yrði þróun mannafla í einstökum landshlutum eins og sýnt er á mynd 39. Um er að ræða fækkun víðast hvar á landsbyggðinni þannig að vinnumarkaðurinn vex nær eingöngu á Höfuðborgarsvæðinu tekur mestan hluta nýrra starfa.

Mynd 39 Breyting mannaflans á landsbyggðinni 1998-2003 samkvæmt framreikningi



Heimild: Byggðabrunnur

Íbúapróun einstakra landshluta á næstu árum fer væntanlega eftir því hvar fólk skynjar að uppfyllt séu skilyrði sem gera staðina eftirsóknarverða til búsetu. Á einstaka stað er unnið að verkefnum sem breyta forsendum fyrir búsetunni. Hér er einkum um stóriðjuframkvæmdir að ræða. Nefna má Akranes og nágrenni þar sem unnið er byggingu álvers og líklegt að járnblendiverksmiðjan verði stækkuð. Á því svæði er reiknað með að íbúum fjölgi um það bil 500 manns á 4-5 árum. Það eru mikil

viðbrigði frá 2-300 manna fækkun sem annars hefði orðið að reikna með. Á Suðurnesjum er einnig unnið að undirbúningi iðjukosta, bæði stórra og lítilla. Komi þeir til framkvæmda er líklegt að mannfjöldaþróun þar verði önnur en hún hefur verið.

Gerð jarðganga undir Hvalfjörð mun breyta búsetuskilyrðum fólks á öllu Vesturlandi. Afleiðingar þessarar samgöngubótar verða bæði jákvæðar og neikvæðar fyrir atvinnulíf en lykilatriði er hvort íbúar skynji bættu stöðu sína og að bætt mat á lífsskilyrðum leiði til hagstæðari búsetuþróunar.

Þá eru einnig í undirbúningi stóriðjuáform á Austurlandi. Þau verða ekki komin í framkvæmd að fjórum árum liðnum en mögulegt er að búið verði að taka ákvarðanir og framkvæmdir hafnar. Það myndi breyta framvindu íbúaðróunar á Austurlandi verulega en mesti hluti breytingarinnar verður eftir að áætlunartímabilinu lýkur.

Að samanlögðu er hægt að draga þá niðurstöðu um framvindu íbúaðróunar að á Suðurnesjum, Vesturlandi og Austurlandi verði íbúaðróun jákvæðari en hér hefur verið sýnt en að í öðrum landshlutum verði hún óbreytt. Afleiðing bættrar framvindu í viðkomandi landshlutum mun leiða til minnkaðs flutnings á höfuðborgarsvæðið.

Ekki eru miklar líkur á því að dragi úr fækkun fólks í strjálbýli einstakra svæða nema helst á Vesturlandi vegna aukinna möguleika á búsetu í dreifbýli með vinnusókn á þéttbýlisstaði landshlutans eða til höfuðborgarsvæðisins. Það þýðir að á næstu árum munu ýmis dreifbyggð og afskekkt svæði fara í eyði, að minnsta kosti yfir vetrartímann.

### **3.2 Umhverfi atvinnulífs**

Vinnuaflsnotkun hefur aukist lítið á allra síðustu árum, þrátt fyrir umtalsverðan hagvöxt eins og fram kemur í kafla tvö. Þetta stafar af því að á sama tíma og ný störf hafa orðið til, svo sem í upplýsingaiðnaði og þjónustugreinum, hafa aðrar atvinnugreinar dregið saman vinnuaflsnotkun, bæði vegna samdráttar í framleiðslu og hagræðingar. Atvinnuþátttaka hefur dregist lítillega saman.

Þörf atvinnulífsins fyrir tæknivæðingu og hagræðingu er engan veginn lokið. Margar greinar framleiðsluðnaðar hafa dregið verulega úr vinnuaflsnotkun vegna tæknivæðingar. Margt bendir til þess að áframhald sjálfvirkni muni til dæmis leiða til verulegs samdráttar í vinnuaflsnotkun í bankakerfinu. Á sama tíma vaxa aðrir hlutar fjármagnsmarkaðarins, með aðrar og auknar kröfur til menntunar starfsfólks en bankarnir hafa gert. Sambærileg þróun er að gerast í fjölmörgum atvinnugreinum. Veruleg uppstokkun er að eiga sér stað í sjávarútvegi með samruna fyrirtækja og tæknivæðingu. Á sama tíma hefur framboð á vinnuafli sem tilbúið er að vinna í hefðbundinni landvinnslu dregist svo mjög saman að frystihús eru allvíða að uppistöðu til mönnuð með erlendu verkafólki.



Þær greinar atvinnulífsins sem að mestu leyti eru í einkageiranum og hafa sýnt ákveðnastan vöxt í notkun mannafla eru rekstur veitingahúsa og hótela; þjónusta við atvinnulíf (lögfræðingar, arkitektar, verkfræðingar, bókhaldsþjónusta og þess háttar) og störf við skemmtanir og íþróttir. Þessar greinar munu nær örugglega halda áfram að vaxa. Ekki eru miklar líkur á því að framleiðniaukning í þeim leiði til fækkunar mannafla og þær þjóna þeim hluta óska fólks sem mestur vöxtur hefur verið í.

Í opinbera geiranum hefur vöxturinn verið ákveðnastur í opinberri þjónustu sem innifelur ýmsar fjölmennar atvinnugreinar (sjá kafla 2.9) auk Pósts og síma. Í síðasttöldu greininni er að öllum líkindum framundan umtalsverð hagræðing og minnkandi mannaflanotkun nema að farið verði út á nýjar brautir. Í því sambandi má nefna að í sumum löndum rekur pósturinn sparisjóðaþjónustu og gæti slík þjónusta hjá Íslandspósti bætt nýtingu húsa og mannafla verulega enda eru póstútibú mjög víða. Vöxturinn hjá hinu opinbera hefur verið mestur í skólum og velferðarstofnunum og líklegt að hann haldi áfram að minnsta kosti til skemmri tíma litið. Mannafli í opinberri stjórnsýslu hefur vaxið um fjórðung frá 1985. Á landsbyggðinni um 550 ársverk en 900 á höfuðborgarsvæðinu. Á þessum vettvangi er mikið svigrúm til hagræðingar og niðurskurðar. Spurningin er hvort uppbygging opinberrar stjórnsýslu sé í samræmi við þarfir svo fámennrar þjóðar en hingað til hafa Íslendingar hneigst til að byggja stjórnsýslu sína upp á sama hátt og nágrannaþjóðirnar sem eru mun fjölmennari. Sameining sveitarfélaga og samsvarandi stækkun stjórnsýsluumdæma leiðir til sparnaðar í stjórnsýslu.

Engum blöðum er um það að fletta að hið opinbera hefur hlutverki að gegna í atvinnuuppbyggingu. Hvernig og hversu mikil afskiptin eiga að vera er hins vegar álitamál. Í flestum ríkjum eru afskiptin veruleg en í sjálfu sér er ekki endilega víst að sækja þurfi fyrirmynd til nágrannaríkjanna í þessu efni. Evrópusambandið og ríkin á hinu evrópska efnahagssvæði hafa komið á fót umfangsmiklu styrkja og stuðningskerfi við atvinnulífið sem miðast einkum við rannsóknar og þróunarstarf. Reynt er að forðast aðgerðir sem skerða samkeppni í hagkerfinu. Hér á landi hafa stjórnvöld lagt mikla áherslu á nýtingu orkulinda í iðnaði einkum áliðnaði. Hugsunin er sú að Ísland hafi hlutfallslega yfirburði í orkufrekum iðnaði vegna þessa að hér er til mikil tiltölulega ódýr orka í fallvötnum og jarðhita en orkan er veigamikill kostnaðarliður í álframleiðslu og fleiri greinum. Út frá þessari hugmynd hefur miklum fjármunum verið varið í undirbúning og viðræður við erlenda fjárfesta. Þessi vinna hefur stundum skilað góðum árangri en fjármunum hefur einnig verið varpað á glæ. Óvíst er hversu miklir hlutfallslega yfirburði í orkuframleiðslu eru ef allur kostnaður er meðtalinn eins og fjallað verður um í næsta kafla. Stjórnvöld hafa einnig mótað þá stefnu að styrkja landbúnaðarframleiðslu með miklum fjármunum meðal annars í þeim tilgangi að viðhalda byggð í sveitum. Eins og fram kom í kaflanum um landbúnað hefur þess verndarstefna gengið of langt og hindrað framfarir í landbúnaði.

Nauðsynlegt er að endurskoða öll afskipti hins opinbera af atvinnulífinu og endurskipuleggja ráðuneyti og aðrar stofnanir sem fást við uppbyggingu atvinnulífsins á vegum hins opinbera. Ef stjórnvöld vilja ekki verða hindrun fyrir eðlilegar atvinnubreytingar og uppbyggingu þarf að hlúa að almennu umhverfi atvinnulífsins, bæta menntun og rannsóknir en hverfa af vettvangi hagsmunagæslu fyrir úrehtar eða staðnaðar atvinnugreinar.

### **3.3 Áhrif stóriðju á búsetuþróun**

Stjórnvöld hafa nefnt nokkra stóriðjukosti er varða landsbyggðina og eru nú til athugunar<sup>23</sup>. Eins og áður er sagt stendur nú yfir bygging verksmiðju Norðuráls og undirbúningur við byggingu þriðja ofns á Grundartanga. Einnig eru nefnd bygging álvers við Reyðarfjörð eða Keilisnes, starfsmenn 560, Polyol verksmiðju sem ekki er staðgreind en miðast líklega við Suðurnes vegna jarðgufunotkunar. Hún notar um 100 starfsmenn, Slípi-efnaverksmiðja sem gæti verið við Reyðarfjörð eða Þorlákshöfn og notar um 70 starfsmenn og kísilmálmverksmiðja með staðsetningu á Reyðarfirði og um 70 starfsmenn. Loks er magnesíumverksmiðja á Suðurnesjum með um 400 starfsmenn. Verði af þessum hugmyndum mynduðust um 1200 ný störf á landsbyggðinni auk þess sem reisa þarf nokkrar nýjar virkjanir. Varanleg margfeldisáhrif af þessum framkvæmdum án virkjana verða að minnsta kosti 600-800 störf þannig að samtals gætu myndast 1800 til 2000 ný störf á landsbyggðinni vegna stóriðjuuppbyggingar í stað þeirrar fækkunar sem mannaflaframreikningurinn gerði ráð fyrir.

Framlag ál- og járnbendis til þjóðarframleiðslu var um 0,65% árið 1994 en hlutdeild stóriðju mun væntanlega vaxa á næstu tveim árum og enn meira ef einhverjar af hinum nýju stóriðjuhugmyndum verða að raunveruleika. Samt sem áður er orkufrekur iðnaður svo sem álframleiðsla stöðluð frumframleiðsla og hefur litla vaxtarmöguleika þótt hún skili jöfnum launatekjum. Kreppan í Asíu gæti hæglega leitt til verðfalls á áli og öðrum hráefnum en þjóðir Suðaustur Asíu hafa byggt hagvöxt sinn á úrvinnslu iðnaði að verulegu leyti. Sýna þarf fram á að fjárfesting í orkufrekum iðnaði og meðfylgjandi virkjunarframkvæmdum skili meiri heildararði í þjóðarbúið, þegar allur kostnaður er meðtalinn, heldur en uppbygging þjónustuiðnaðar svo sem upplýsingaiðnaðar, efna- og lyfjaiðnaður eða ferðaþjónustu.

Uppbygging stóriðju sem krefst verulegra virkjanaframkvæmda þarf því að meta í þjóðhagslegu samhengi. Ljóst er að stór virkjanalón og línulagnir á hálendinu geta valdið tekjutapi í ferðamannaþjónustu jafnframt því sem þarf að huga að mengunaráhrifum svo sem útblæstri gróðurhúsalofttegunda. Í fyrra tilfelli er um að ræða dæmigerð ytri kostnaðaráhrif sem koma ekki fram í arðsemisútreikningum

<sup>23</sup> Skýrsla Iðnaðar- og viðskiptaráðherra um framgang verkefna á sviði stóriðju mál, þskj.68 122 löggjafarþing.

framleiðendans í þessu tilfalli Landsvirkjunar eða rekstraraðila stóriðjuvera. Til að raunverulegur kostnaður endurspeglist í verðum þess sem framleiðir er eðlilegt leggja á megnunar- eða auðlindagjöld eða úthluta takmörkuðum auðlindum og mengunarkvótum með uppboðum. Mengunarskattar og auðlindagjöld hafa verið tekin upp í nágrenna- löndum og óhjákvæmilegt að því fordæmi verði fylgt hér. Ýmis framleiðsla sem veldur ytra óhagræði og skilar litlum arði mun dæmast úr leik ef tekið er tillit til allra kostnaðarpátta eða „þjóðhagslegrar hagkvæmni“ með þessum hætti.

Staðsetning stóriðju hefur mikil áhrif á byggðapróun. Vel kemur til greina að ríkisvaldið og sveitarfélög veiti ákveðinn stuðning vegna uppbyggingar húsnæðis og grunngerðar á stöðum sem henta til stóriðju. Slíkan stuðning má veita ef völ er á stóriðjukosti sem uppfyllir ströngustu skilyrði um arðsemi og áhrif á umhverfi á viðkomandi stað en hann stendur höllum fæti gagnvart fjölmennari stöðum vegna fámennis eingöngu. Slíkur stuðningur er í fullu samræmi við eflingu vaxtarkjarna.

## 4. Fjárhagslegur stuðningur Byggðastofnunar við nýsköpun og atvinnuþróun 1994-1997

Í reglugerð um Byggðastofnun segir í 10. grein þar sem fjallað er um stefnumótandi byggðaáætlun „*Jafnframt skal í forsendum áætlunarinnar gerð úttekt á áhrifum þeirrar fjárhagslegu fyrirgreiðslu sem Byggðastofnun hefur veitt, frá því að síðasta áætlun var gerð, á þróun byggðar í landinu.*” Því er hér gefið yfirlit yfir fjárhagslega fyrirgreiðslu stofnunarinnar, markmið með henni og skiptingu.

Eitt meginhlutverk Byggðastofnunar hefur verið að veita lán, styrki og hlutafé til stuðnings atvinnulífi á landsbyggðinni. Í 3. gr. laga um stofnunina segir „*Í samræmi við hlutverk stofnunarinnar veitir hún lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni meðal annars að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir að óæskileg byggðaröskun eigi sér stað eða lífvænlegar byggðir fari eyði.*”

### 4.1 Lánastarfsemi

Á árum áður hamlaði skortur á langtímalánum uppbyggingu atvinnulífs á landsbyggðinni. Miklar breytingar hafa orðið á fjármagnsmarkaði á síðustu árum og ný fjármálafyrirtæki hafa komið til sögunnar á höfuðborgarsvæðinu með nýjar tegundir fjármálaþjónustu. Fyrirhuguð er einkavæðing banka og sjóða. Það getur haft þau áhrif að minni fyrirtæki á sumum svæðum landsbyggðarinnar verði flokkuð í háa áhættuflokka einvörðungu vegna óvissu um framtíðarhorfur byggðar. Þau gætu því þurft að greiða hærri vexti en fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu eða fá ekki lán. Framboð lánsfjár á hagstæðum kjörum til stærri og fjársterkari sjávarútvegsfyrirtækja á landsbyggðinni hefur hins vegar batnað mikið á síðustu árum og mun sú þróun væntanlega halda áfram.

Markmiðið með lánastarfsemi Byggðastofnunar er að tryggja atvinnulífi landsbyggðarinnar aðgang að lánsfé á hagkvæmum kjörum miðað við þá áhættu sem tekin er. Byggðastofnun tekur meiri áhættu en mörg fjármálafyrirtæki sem rekin eru með hagnað að leiðarljósi. Lánveitingum stofnunarinnar er skipt í tvennt. Almenn lán eru meginhluti útlánanna og með þeim er tekin hófleg áhætta sem miðast við að fyrirtækin fái lánsfé á sambærilegum kjörum og þau hefðu fengið ef þau hefðu verið á höfuðborgarsvæðinu. Með því er m.a. verið að vega gegn þeim vanda sem fjarlægðir og smæð staðanna skapa fyrirtækjunum. Áhættulánum er aftur á móti ætlað að stuðla að nýsköpun og með þeim er tekin mun meiri áhætta en vaxtamunur af þeim leyfir.

Þekking og reynsla stofnunarinnar af lánastarfsemi og fjórar svæðis-skrifstofur í þeim kjördæmum sem fjærst liggja höfuðborgarsvæðinu hafa gert stofnuninni kleyft að veita hagkvæma lánþjónustu nærri vettvangi

og einnig að fylgjast vel með og meta stöðu mála. Markmiðið er ekki mikil útlán heldur allt eins að hvetja til samkeppni í langtímalánum á landsbyggðinni þannig að fyrirtækin hafi valkost í samningum við aðrar lánastofnanir. eru ýmis dæmi um að slíkt hafi skilað árangri og má þar nefna lán til smábátaútgerða sem Byggðastofnun hóf á miðju ári 1996. Það hefur skilað sér í verulega bættum lánskjörum smábáta í öðrum lánastofnunum.

Meginreglur um lánveitingar eru þær að umsóknum skal að jafnaði skilað á þar til gerðum eyðublöðum með greinargerð og upplýsingum um fjárhag, rekstur og tryggingar. Lánslytfall er allt að 70% af framkvæmdakostnaði, lánstími 6-20 ár með tveim gjalddögum á ári. Vextir eru 7,7% ofan á verðtryggingu á lánum í íslenskum krónum og 2,25% yfir svokölluðum LIBOR vöxtum á lánum gengistryggðum miðað við þýsk mörk eða bandaríkjadóllar. Sömu vaxtakjör eru fyrir alla lántakendur en ekki kjörvaxtakerfi eins og tíðkast orðið í flestum lánastofnunum. Stefnan er sú að mismunur á vöxtum á nýjum útlánum og lántökukostnaði stofnunarinnar sé sem næst 2%. Þessi vaxtamunur hefur lengst af verið um 1,5%. Starfssvæðið er landsbyggðin öll að frátöldu höfuðborgarsvæðinu frá Straumi við Hafnarfjörð í Hvalfjarðarbotn.

Vinnulagið er þannig að umsóknir eru skoðaðar og metnar af starfsmönnum og skriflegri lýsingu er skilað til forstjóra og stjórnar. Stjórnin tekur ákvörðun að fenginni tillögu forstjóra. Jafnharðan er gjaldfært í afskriftareikning fjárhæð sem samsvara þeirri áhættu sem tekin er í hverju máli. Samkvæmt mati á afskriftarreikningi er gert ráð fyrir að um 90% útlána innheimtist. Listi yfir allar lánveitingar er birtur í ársskýrslu Byggðastofnunar og hefur hún sérstöðu að því leyti meðal lánastofnana.

Því er stundum ranglega haldið fram að lánastarfsemi Byggðastofnunar kosti ríkissjóð stórar fjárhæðir. Hið rétta í málinu er að á tímabilinu 1993-96 voru framlög úr ríkissjóði vegna lánastarfsemi Byggðastofnunar að meðaltali um 45 m.kr. á ári sem er um 0,03% af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Þau hafa farið til að mæta áætluðum útlánatöpum vegna áhættulána. Með reglugerð sem sett var 1991 var stofnuninni gert að varðveita raungildi eigið fjár síns. Þetta hefur tekist en stofnunin hefur notið í nokkru bættis reksturs og efnahags fyrirtækja.

#### **Skipting lána eftir kjördæmum.**

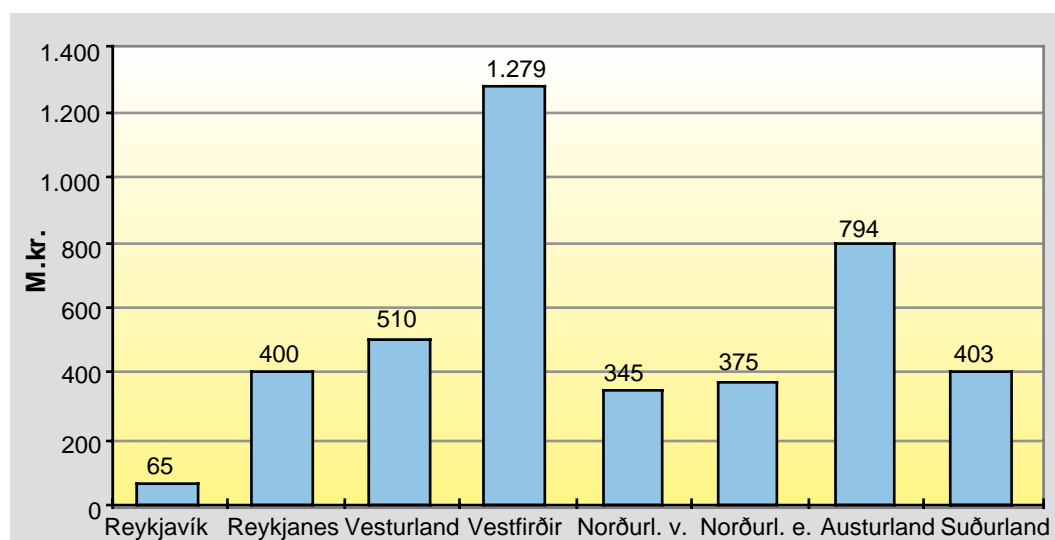
Svo sem sjá má á mynd 40 hefur stór hluti lána Byggðastofnunar á árunum 1993-96 farið til þeirra tveggja kjördæma sem einna fjærst liggja höfuðborgarsvæðinu og þar sem hlutfall sjávarútvegs í atvinnulífi er hvað hæst. Sérstaklega á Vestfjörðum voru miklir erfiðleikar í sjávarútvegi á þessu tímabili sem Byggðastofnun tók þátt í hjálpa fyrirtækjunum yfir. Meðal lána til Vestfjarðar eru taldar 285 m.kr. í víkjandi lánum sem veittar voru á grundvelli sérstakra laga um „Vestfjarðaaðstoð“.

Það er stundum gagnrýnt að Byggðastofnun hafi lánað mest til Vestfjarða þar sem meðaltekjur séu hvað hæstar og atvinnuleysi einna minnst. Skýringin er m.a. sú að aðstaða til búsetu ræðst af fleiru en þessu.

Fjarlægðir, dreifð búseta, fábreytni í atvinnulífi og fleiri þættir spila þarna inn í. Allir þessir þættir koma saman í flutningatölunum sem segja má að sé niðurstaðan af heildarmati íbúanna á aðstöðu til búsetu. Byggðastofnun hefur því litið mest til flutningatalnanna og fólksflutningar hafa einmitt verið mestir af Vestfjörðum. Óhætt er að fullyrða að flutningarnir hefðu orðið mun meiri ef Byggðastofnun hefði ekki aðstoðað sjávarútvegsfyrirtækin yfir erfiðleikatímabil. Sum þessara fyrirtækja hafa nú náð vopnum sínum og eru nú vonum seinna að ganga í gegnum mikla hagræðingu og endurskipulagningu sem munu treysta innviði þeirra.

Tekið skal fram að ný lán sem skráð eru í Reykjavík eru að mestu vegna hlutafjárukningar í fyrirtækjum á landsbyggðinni og vegna smábátatúngerðar. Vegna þess hve sumir smábátar skráðir í Reykjavík stunda veiðar víða um landið var ekki talið mögulegt að útiloka þá.

Mynd 40 Lánveitingar 1993-1996



Heimild: Byggðastofnun

### Skipting lána eftir atvinnugreinum

Í töflu 5 kemur fram að stærstur hluti lána er vegna sjávarútvegs eða um 71%. Stór hluti þeirra var til ýmissa hagræðingaáðgerða og endurfjármögnunar á óhagstæðari lánnum sjávarútvegsins. Þá vega einnig þungt þrjú verkefni tengd sjávarútvegi, það er að segja um 300 m.kr. vegna „Vestfjarðaaðstoðar“, 440 m.kr. lán vegna samdráttar í aflaheimildum árið 1995 og lán til smábátatúngerðar að fjárhæð um 400 m.kr. sem veitt voru 1996.

Tafla 5 Skipting útlána Byggðastofnunar 1993-96 eftir atvinnugreinum

	Fjárhæð	%
Sjávarútvegur	2,973	71,3
Ferðaþjónusta	366	8,8
Iðnaður	361	8,7
Sveitarfélög	227	5,4
Annað	244	5,8
<b>Alls</b>	<b>4,171</b>	<b>100</b>

Heimild: Byggðabrunnur

Sú röksemd heyrir stundum að Byggðastofnun eigi ekki að sinna sjávarútvegi af því að hann er hefðbundin atvinnugrein. Stofnunin eigi alfarið að sinna nýjum atvinnugreinum. Því er til að svara að því fer fjarri að þessi undirstöðuatvinnugrein landsbyggðarinnar sé stöðnuð. Breytingarnar á undanförunum árum hafa verið svo miklar að líkja má við umbyltingu. Þetta sést vel í tæknibyltingunni á flestum sviðum, í rækju- og loðnuverksmiðjum, frystitogurum, smábátum, fullvinnslu í frystihúsum og flæðilínunum og svo mætti lengi telja. Ekki skiptir þar minna máli skipulagsbreytingar, kvótakerfið, viðskipti með kvóta og fiskmarkaðir og á allra síðustu árum hlutafjár væðing og sameining fyrirtækja. Innan atvinnugreinarflokksins sjávarútvegur hefur því margt verið að gerast sem Byggðastofnun hefur talið sér skylt að styðja. Þess ber að geta að í mörgum tilvikum hafa lán Byggðastofnunar verið skráð sem lán til fjárhagslegrar endurskipulagningar þótt í reynd sé verið að ljúka fjármögnun á framkvæmdum. Reikna má með að úr lánveitingum til sjávarútvegs dragi á næstu árum þar sem stærri sjávarútvegsfyrirtæki fá nú lán annars staðar en í Byggðastofnun á betri kjörum.

Að öðru leyti hafa lán Byggðastofnunar farið í margvíslegan iðnað og þjónustu. Þar ber hæst ferðaþjónusta en þar hefur hefur jöfn uppbygging og þá einkum til sveita.

Lánastarfsemi Byggðastofnunar hefur til þessa skilað þeim árangri að lækka fjármagnskostnað starfandi fyrirtækja á landsbyggðinni og einnig stuðlað að vexti nýrrar starfsemi og nýrra fyrirtækja. Óbein margföldunar áhrif eru einnig nokkur. Vegna örra breytinga á fjármáلامarkaði verður þó gagnsemi lánastarfseminnar að vera í stöðugri endurskoðun.

## 4.2 Styrkveitingar

Byggðastofnun hefur á síðustu árum beitt smærri styrkveitingum til að stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Á árunum 1993-96 voru veittir 466 styrkir að fjárhæð 298 m.kr. á verðlagi 1997. Meðalstyrkurinn var 640 þ.kr.

Verkefni sem stutt var við voru afar fjölbreytt. Þar má t.d. nefna:

- Undirbúningur og könnun nýrra atvinnukosta
- Vöruþróun og markaðssetning nýrra afurða.
- Afþreyingarverkefni í ferðaþjónustu, þar á meðal nýjungar í minjasöfnum.

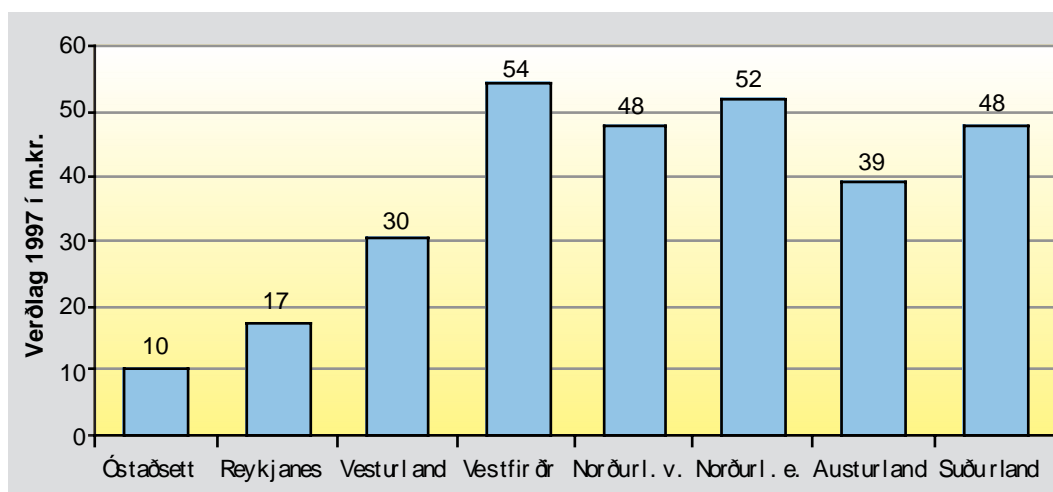
- Stefnumótunarverkefni í ferðaþjónustu fyrir tiltekin atvinnusvæði.
- Átaksverkefni

Hafa verður í huga að á árunum 1995 og 1996 fékk Byggðastofnun sérstakt framlag úr ríkissjóði samtals að fjárhæð 131 m.kr. til að styðja við þau svæði sem háðust eru sauðfjárrækt. Var það í samræmi við viðauka við búvörusamning. Þessari fjárhæð var einkum ráðstafað í styrkveitingar til nýsköpunar í þéttbýlisstöðum á sauðfjársvæðum.

### Skipting á kjördæmi

Styrkir hafa skipst á kjördæmi með nokkuð öðrum hætti en lánveitingar. Vestfirðir fá að vísu hæstu töluna en litlu munar á þeim og Suðurlandi og Norðurlandskjördæmunum tveimur.

Mynd 41 Styrkveitingar 1993-1996 eftir kjördæmum



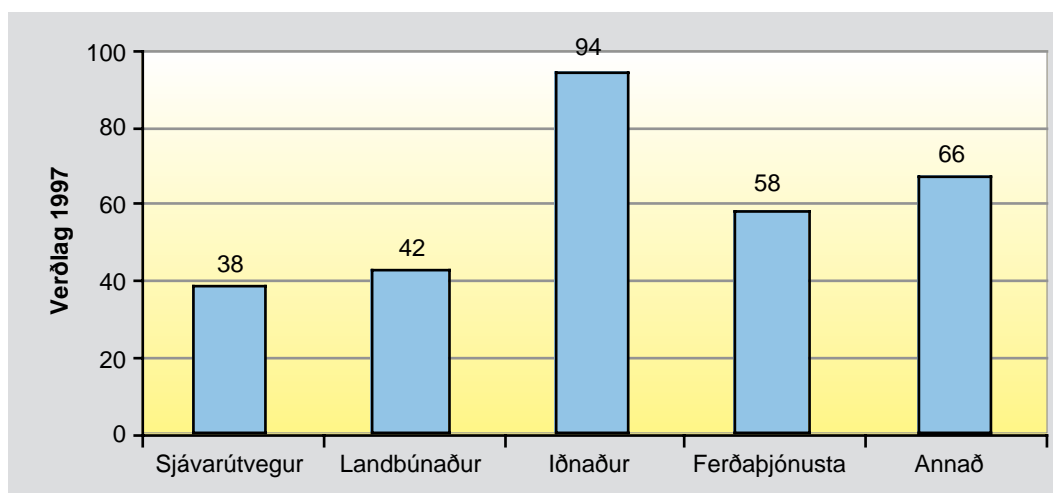
Heimild: Byggðabrunnur

### Skipting á atvinnugreinar

Sé litið á atvinnugreinaskiptinguna kemur í ljós að höfuðatvinnugrein landsbyggðarinnar, sjávarútvegurinn, hefur aðeins fengið 46 styrki að fjárhæð 38 m.kr. sem er 13% heildarfjárhæðar styrkveitinga á tímabilinu. Þeirri meginstefnu hefur verið fylgt að styrkja ekki hefðbundinn sjávarútveg. Styrkveitingar í sjávarútvegi hafa meðal annars farið í athuganir og tilraunir með veiðar og eldi ýmissa óhefðbundinna tegunda svo sem kúfisks, sæeyra, kræklinga, beitukóns, áls, ígulkeru og matþörunga. Þá má nefna þorskeldi, vinnslu á rækjuskel, ráðgjöf og fullvinnslu á ýmsum sjávarafurðum.



Mynd 42 Styrkveitingar 1993-1996 eftir flokkum



Heimild: Byggðabrunnur

Undir landbúnað flokkast 73 styrkir að fjárhæð 42 m.kr. sem er 14% heildarfjárhæðar. Þar er þó ekki um hefðbundinn landbúnað að ræða. Þar má nefna verkefni vegna æðardúns, vinnslu á rekavið, lífrænnar ræktunar, lerkisveppa og selskinna. Nokkru fé var varið til rannsókna og úttekta á bleikjueldi og hlýsjávareldi. Þá var stutt við loðdýrarækt sem nú er að sækja í sig veðrið.

Iðnaður fékk langflesta styrki eða 174 að fjárhæð 94 m.kr. sem er 32% heildarfjárhæðar. Þau verkefni eru svo margbreytileg að erfitt er að lýsa þeim í stuttu máli. Flest voru fólgin í vöruþróun og markaðssetningu á nýjum afurðum smærri fyrirtækja og einstaklinga. Þá má nefna forathuganir á nýjum iðnaðarkostum, útflutningsverkefni, fyrirtækjanet, ullariðnað og sameiginlega aðstöðu fyrir handverksfólk.

Ferðaþjónustan fékk 98 styrki að fjárhæð 58 m.kr. sem er 19% heildarfjárhæðar. Af þeirri fjárhæð var varið alls 9,4 m.kr. til að styrkja húsnæðis- kostnað upplýsingamiðstöðva á landsbyggðinni. Þá var stutt við margvísleg stefnumótunarverkefni í ferðaþjónustu fyrir kjördæmi og atvinnusvæði. Margvísleg afþreyingaverkefni voru studd en þau skapa gjarnan fleirum tekjur en þeim sem bera af þeim kostnað. Með ferðaþjónustu eru taldir styrkir til ýmissa nýrra minjasafna sem höfða til ferðamanna að hluta svo sem Síldarminjasafn á Siglufirði, Vesturfarasafn á Hofsósi, Steinasafn Petru á Stöðvarfirði og fleira. Í sumum tilvikum hefur endurgerð gamalla húsa verið styrkt að svo miklu leyti sem hún er talin hafa gildi fyrir ferðaþjónustu. Reynt hefur verið að gæta þess að styrkja ekki hefðbundnar framkvæmdir við gistingu og veitingarekstur eða venjulega bæklingagerð.

Undir liðinn annað flokkast 75 styrkir að fjárhæð 66 m.kr. sem er 22% heildarfjárhæðar. Í þeim flokki eru almenn atvinnuþróunarverkefni sem ekki tengjast beint tilteknum atvinnugreinum en miða flest að eflingu atvinnulífs á tilteknu atvinnusvæði. Þar munar mest um svokölluð átaksverkefni og þá einkum á fyrri hluta tímabilsins. Ennfremur má nefna

ýmis stefnumótunarverkefni, rannsóknir og ráðgjöf í atvinnumálum. Þá falla í þennan flokk vörubrún og markaðssetning á þjónustu svo sem heilsuþjónustu, tölvuhugbúnaði og fleira.

Þessir mörgu og margvíslegu styrkir hafa stuðlað að framgangi fjölda arðbærra verkefna. Sum verkefni komast þó ekki af undirbúningsstiginu en við því verður að búast í nýsköpunarverkefnum. Góður undirbúningur eykur líkur á árangri og dregur úr hættu á kostnaðarsömum mistökum. Á heildina litið hafa styrkveitingarnar verkað hvetjandi á framtak einstaklinga og fyrirtækja og styrkt tiltrú á framtíð landsbyggðarinnar.

### **4.3 Hlutfjárframlög**

Meginstefna Byggðastofnunar hefur verið að leggja ekki fram hlutfé nema í undantekningartilvikum og þá aldrei meira en 20% af heildarhlutfé viðkomandi félags. Stofnunin hefur lagt fram hlutfé í atvinnubrúnarfélögum þar sem þau eru rekin í hlutfélagsformi og í stöku tilvikum í nýsköpunarverkefni þar sem það hefur þótt sérstaklega henta. Þá hefur skuldum fyrirtækja við stofnunina í einhverjum tilvikum verið breytt í hlutfé þegar það hefur verið liður í fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra.

Byggðastofnun veitti engin hlutfjárframlög á árunum 1993-94. Á árunum 1995-96 var skuldum fjögurra fyrirtækja breytt í hlutfé samtals að fjárhæð 42 m.kr. og er stærsta talan vegna fiskeldisfyrirtækisins Silfurstjörnnunnar í Axarfirði.

Sex fyrirtækjum var veitt hlutfjárframlag samtals að fjárhæð 23 m.kr. Þau voru veitt vegna atvinnubrúnarfélags, undirbúnings að magnesíumverksmiðju, útflutnings á jökulís, eignarhaldsfélags um hótél og tveggja afþreyingarverkefna í ferðaþjónustu.

### **4.4 Atvinnuráðgjafarstarf**

Frá árinu 1992 hefur Byggðastofnun haft umsjón með og stutt starfsemi atvinnuráðgjafa. Til þessa stuðnings hefur verið varið umtalsverðum hluta af því fé sem stofnunin ver til að styrkja nýsköpun og efla atvinnulíf. Jafnframt hafa tímabundin verkefni, svokölluð átaksverkefni, verið studd en þau hafa haft að markmiði að efla frumkvæði heimamanna til nýsköpunar í atvinnulífi einstakra staða og svæða. Þar hafa ferðamálin oft skipað háan sess.

Framlög til atvinnuráðgjafar voru aukin verulega þegar Byggðastofnun tók þau að sér og á árinu 1995 voru þau enn hækkuð. Árið 1996 voru föst framlög í sama horfi og árið áður en á fjárlögum ársins fékk Byggðastofnun 8 m.kr. viðbót við framlag til að styðja ferðamálaráðgjöf á landsbyggðinni sem ekki hafði notið stuðnings frá ríkinu fram að þeim tíma. Gerðir hafa verið samningar um atvinnuráðgjöf við aðila í hverju

kjördæmi landsbyggðarinnar. Framlag stofnunarinnar er 8,7 m.kr. á ári til hvers kjördæmis en áður voru framlög til þeirra mismunandi eftir landfræðilegri stærð og fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu.

Samræma þarf atvinnuráðgjöf eftir því sem kostur er þannig að opinbert fé nýtist sem best til að efla atvinnulíf og fjölbreytni þess á landsbyggðinni. Þeim sem atvinnuþróun sinna er hagur í því að vinna saman og þá er mikilvægt að horft sé til heildarhagsmuna. Á móti vegur sú röksemd að sums staðar getur atvinnuráðgjöfin þótt fjarlæg ef hana þarf að sækja í annað sveitarfélag, jafnvel um langan veg. Þarna verður ekki bæði haldið og sleppt en reynslan bendir til að kostir þess að fleiri aðilar sameinist um skrifstofuhald og vinni saman út frá einum stað séu meiri en gallarnir.

Til viðbótar beinum fjárframlögum til reksturs hefur atvinnuráðgjafarstarfið verið stutt á ýmsan hátt. Veitt hefur verið sérstöku fjármagni til að styðja sameiginleg verkefni atvinnuráðgjafa, bæði vegna samvinnu þeirra og til að þeir hafi möguleika á því að afla sér viðbótar. Árið 1998 er framlag Byggðastofnunar til atvinnuráðgjafar sérgreint í fyrsta sinn á fjárlögum og nemur 65 m.kr.

## **5 Byggðaaðgerðir**

### **5.1 Stuðningur Byggðastofnunar við nýsköpun og atvinnuþróun**

Stuðningur Byggðastofnunar við nýsköpun og atvinnuþróun hefur verið af tvennum toga. Annars vegar er stuðningur við viðleitni aðila í héraði til nýsköpunar í atvinnulífinu og þá aðallega starfsemi atvinnuþróunarfélaga. Hins vegar er stuðningur við einstaklinga og fyrirtæki. Þær upphæðir sem Byggðastofnun hefur haft til ráðstöfunar hafa verið nokkrum sveiflum háðar eins og sjá má í árskýrslum hennar. Í kafla 4. er rakið í stuttu máli í hverju fjárhagslegur stuðningur hefur verið fölginn.

Sú breyting hefur orðið á stuðningi við sameiginlegt starf aðila í landshlutunum á undanförunum árum að fjárhagslegur stuðningur hefur verið aukinn og hann jafnaður á milli kjördæmanna. Stuðningurinn er aðallega í formi þátttöku í launakostnaði fastra starfsmanna, þriggja í hverju kjördæmi. Gerðar hafa verið tilraunir til þess að fá aðila í landshlutunum til að reka starfsemina á einum stað í hverju kjördæmi. Margt bendir til þess að eftir því sem sveitarfélögin eflast með sameiningu muni þau vilja taka að sér slíkar stuðningsaðgerðir hvert á sínu svæði. Mikilvægt er að fram fari mat á reynslunni af þeirri eflingu atvinnuráðgjafarstarfsins sem orðið hefur á undanförunum árum. Þá er mjög mikilvægt að gætt sé að því að með stuðningi ríkisins við fasta starfsmenn atvinnuþróunarfélaga verði ekki raskað samkeppni við einkaráðgjafa. Skynsamlegra gæti verið að einstaklingar og fyrirtæki ættu rétt á fjárhagsstuðningi til að greiða hluta kostnaðar við fyrstu ráðgjöf hjá einkafyrirtækjum í stað þess að efla opinber atvinnuþróunarfélög frá því sem verið hefur. Aðstaða til að stunda atvinnuþróunarstarf er mismunandi í héruðunum og því er réttlætánlegt að stuðningurinn sé mismunandi. Þá er athugandi hvort ekki sé árangursríkara að lækka hlut fastra styrkja til mannahalds en auka á móti stuðning við verkefni á vegum atvinnuþróunarfélaga.

Í hinu svo kallað RITTS verkefni hefur verið fjallað um það hvernig best verður komið til móts við þarfir lítilla og meðalstórra fyrirtækja fyrir þekkingu og nýja tækni. Framkvæmd þeirra tillagna mun breyta verkefnum atvinnuráðgjafanna töluvert, ef þær verða samþykktar. Þeir munu fá mun víðtækara hlutverk sem miðlarar á upplýsingum til starfandi fyrirtækja á starfssvæðum sínum.

Byggðastofnun er hluthafi í þeim atvinnuþróunarfélögum sem rekin eru á hlutafélagsformi á landsbyggðinni. Með stofnun Nýsköpunarsjóðs hafa orðið þáttaskil í aðgengi fyrirtækja á landsbyggðinni að áhættufjármagni til nýsköpunar. Því er óþarfi að ríkisvaldið dreifi kröftum sínum á þessu sviði til fleiri aðila.

## **5.2 Uppbygging opinberrar þjónustu á landsbyggðinni**

Í bréfi forsætisráðherra er farið fram á að gerð verði tillaga um hvernig ríkisvaldið geti stuðlað að eflingu vaxtarsvæða og hvaða markmið séu raunhæf og æskileg í því sambandi. Stuðningur við fyrirtæki og einstaklinga sem áhuga hafa á framförum í atvinnulífi getur ekki verið bundinn við takmörkuð svæði. Ekki er mögulegt að takmarka hann að öðru leyti en því að byggðastuðningur er bundinn við landsbyggðina eins og greint er frá í kafla 5.5. Öðru máli gegnir um starfsemi á vegum ríkisins og þá einkum þá þjónustu sem ríkið veitir. Hana er í mörgum tilvikum óhagkvæmt að veita nema á fáum stöðum og þá verður að velja þjónustunni stað. Verulegur hluti þjónustu ríkisins er í föstum skorðum og hefur þegar verið valinn staður. Engu að síður hlýtur öll starfsemi ríkisins að vera í stöðugri endurskoðun og þá þarf meðal annars að taka afstöðu til nýrrar staðsetningar. Sameining sveitarfélaga getur leitt til þess að endurskoða þurfi fyrirkomulag þjónustu. Samgöngubætur stækka einnig þjónustusvæði og geta leitt til þess að endurskoðun verði nauðsynleg.

Að margra mati ætti ríkisvaldið að velja ákveðna kjarna á landsbyggðinni og beina starfsemi sinni að þeim. Er þá venjulega bent á að velja ætti einn kjarna í hverju kjördæmi og beina allri starfsemi ríkisvaldsins að honum. Á þessu eru þó ýmis vandkvæði. Kjördæmin eru ekki náttúruleg þjónustusvæði. Þau eru ýmist of fámenn eða of stór landfræðilega. Enda þótt þau eigi sér nú fjörutíu ára sögu voru þau ekki búin til með tilliti til þjónustudreifingar. Ýmislegt bendir til þess að uppstökkun muni verða á kjördæmaskipuninni á næstu árum og því er tæplega rétt að binda mikið af starfsemi ríkisvaldsins við þau. Hins vegar gætir þeirrar tilhneigingar hjá þingmönnum að vilja skipta starfsemi upp eftir kjördæmum.

Þær framkvæmdir á vegum ríkisvaldsins sem tvímælalaust eru best til þess fallnar að efla þéttbýliskjarna landsbyggðarinnar eru samgönguframkvæmdir til þess að stækka þjónustusvæði og tengja saman þéttbýliskjarna. Með því batnar rekstrargrundvöllur þjónustu og lífskjör íbúa dreifbýlis og þéttbýlis batna.

Uppbygging menntakerfis sem tekur tillit til búsetudreifingarinnar í landinu og færir sér í nyt nútíma tækni til þess að gera fólki á öllu landinu mögulegt að njóta bestu og fjölbreyttustu menntunar sem völ er á er annað mikilvægt verkefni með sama tilgangi. Hér er um að ræða skólastarf á öllum stigum. Mikilvægt er að gera sérstakar ráðstafanir til þess að bæta nám í grunnskólum meðal annars með aðgangi að fjarkennslu þar sem fáir nemendur eru. Móta þarf stefnu um dreifingu framhaldsskóla um landið, samvinnu þeirra á milli og fjarnám. Hið sama er að segja um kennslu á háskólastigi og samskipti rannsóknastarfsemi háskólanna og aðila á landsbyggðinni.

Ríkisvaldið þarf að skipuleggja þá þjónustu sem það veitir þannig að landsmenn njóti sem sambærilegastrar þjónustu. Við það verði beitt fullkomnustu samskiptatækni sem völ er á.

Þá þarf ríkisvaldið að styðja við frumkvæði aðila í héraði, einkum í smærri fyrirtækjum að því er varðar miðlun tækni og þekkingar og stuðning við markaðsstarfsemi, vöruþróun og fleiri þætti í rekstri og þróun atvinnulífs eins og fjallað er um í kafla 5.1.

Ríkisvaldið þarf með stefnu sinni að taka mið af því að eflingu fárra þéttbýliskjarna er sennilega eina leiðin til að mynda trúverðugt mótvægi við höfuðborgarsvæðið. Í uppkasti að fystu stefnumótandi byggðaáætluninni var þessi hugmynd sett fram. Viðbrögð voru mjög breytileg og kom fram sterk andstaða frá fulltrúum minni þéttbýlisstaða. Sjónarmið þessara aðila urðu ofan á og voru hugmyndir í þessa veru að mestu leyti dregnar til baka í lokaútgáfu verksins.

### **5.3 Samskipti ríkis og sveitarfélaga á sviði opinberrar þjónustu**

Á undanförunum árum hefur Byggðastofnun unnið að gerð svæðisbundinna byggðaáætlana víðs vegar um landið. Þessar áætlanir hafa verið unnar í samstarfi við viðkomandi sveitarstjórnir. Þær hafa ýmist verið unnar að frumkvæði aðila í héraði eða Byggðastofnunar. Gerður hefur verið samningur við Skipulagsstofnun um samræmingu vinnu vegna svæðaskipulags og svæðisbundinna byggðaáætlana.

Þau svæði sem áætlanir hafa verið gerðar fyrir eru misjafnlega stór. Það minnsta og fámennasta er Skaftárhreppur en hið stærsta og fjölmennasta er Þingeyjarsýslur. Mestur áhugi á slíkri áætlanagerð hefur verið þar sem umræður hafa verið í gangi um sameiningu sveitarfélaga á svæðinu og þar hafa heimamenn fundið brýnasta þörf til að skoða málefni heilla héraða heildstætt. Það er álitamál hvort áætlanasvæði eigi að vera stór eða lítil en með tilliti til þess að æ fleiri sveitarfélög ná nú yfir heildstæð héruð eða þjónustusvæði mælir margt með því að svæðin samsvari slíkum héruðum. Stærri svæði hafa fá eða engin sameiginleg þjónustuverkefni.

Í svæðisbundnum byggðaáætlunum hefur verið reynt að fjalla um áform ríkisvaldsins um þá þjónustu sem það veitir á viðkomandi svæði. Í fyrstu var nokkrum erfiðleikum bundið að fá ráðuneyti til þess að svara erindum Byggðastofnunar um áform fyrir einstaka landshluta en eftir því sem tíminn hefur liðið hefur það reynst auðveldara. Aftur á móti er ekki þar með sagt að svör ráðuneyta hafi orðið innihaldsríkari þótt þeim hafi fjölgað. Áform ríkisvaldsins um uppbyggingu einstakra greina þjónustu liggja yfirleitt ekki ljós fyrir og það er galli ef takast á að veita betri þjónustu í framtíðinni fyrir sama eða minna fjármagn. Auðvelt væri að gera svæðisbundnar áætlanir um opinbera þjónustu ef þar kæmu einungis fram óskir heimamanna en þá ná áætlanirnar ekki því markmiði að verða sameiginleg viljayfirlýsing milli ríkisvalds og viðkomandi sveitarfélaga.

Samkvæmt lögum verða sveitarfélög að gera framkvæmdaáætlanir fyrir hvert kjörtímabil og senda ríkisvaldinu. Ríkisvaldið hefur sett sveitarfélögum markmið og tímasett áform um framkvæmdir á sviðum sem þau bera ábyrgð á svo sem í umhverfismálum. Eftir því sem sveitarstjórnar-

stigið eflist munu sveitarfélög verða ákveðnari og betur undirbúin í kröfugerð fyrir hönd íbúa sinna um þjónustu og framkvæmdir af hendi ríkisvaldsins.

Að því hlýtur að koma að þessi samskipti verði gagnkvæmari og ríkið verði að gera rökstuddar, tímasettar áætlanir um framkvæmd þeirra þjónustuliða sem það hefur ábyrgð á. Á sama tíma munu verkefni raunar að öllum líkindum flytjast frá ríki til sveitarfélaga. Við verkefnaflutninginn verður að leggja fram slíkar áætlanir eins og raunin var á um flutning grunnskólans yfir til sveitarfélaganna.

Það háir gerð svæðisbundinna byggðaáætlana töluvert að gerð þeirra og meðferð tekur töluverðan tíma og að erfitt er að tryggja að í þeim séu allar nýjustu upplýsingar. Að hluta til stafar þetta af því að breytingar á mörgum sviðum atvinnulífs, þjónustu og íbúafjölda eru mjög örar.

Á undanförnum misserum hafa verið teknar mjög margar ákvarðanir um sameiningu sveitarfélaga. Nær alls staðar þar sem íbúar hafa kosið um sameiningu hefur hún verið samþykkt. Því er ljóst að smám saman er að myndast hér á landi öðruvísi sveitarfélög en þekktust áður. Líklegt er að sveitarfélag framtíðarinnar nái yfir heilt hérað og þar með þjónustusvæði um marga þætti opinberrar- og einkaþjónustu. Í raun er ekki lengur um það að ræða að íbúar í tilteknum hreppum geti markað stefnu um það hvers konar sveitarfélag þeir vilji hafa um þá þjónustu sem þessu stjórnsýslustigi er ætlað að veita. Út frá sjónarmiðum hagkvæmrar stjórnsýslu eru lítil takmörk fyrir stærð sveitarfélaga. Við áframhald verkefnaflutnings til sveitarfélag hlýtur ríkisvaldið að horfa til þess að verkefni sé ekki hægt að flytja nema til sveitarfélaga sem ná yfir eðlileg þjónustusvæði fyrir viðkomandi málaflokk. Þess vegna gæti sú staða komið upp að sveitarfélögum verði skipt í tvo flokka með tilliti til þess hvort þau séu hæf til þess að taka að sér ný þjónustuverkefni við íbúa sína. Hin leiðin væri sú að setja fram framtíðarskipulag sveitarstjórnastigsins og ákveða það með lögum.

## 5.4 Jaðarsvæði

Forsætisráðuneytið fer sérstaklega fram á að gerð verði grein fyrir því hvaða ráðstafanir stjórnvöld geti gert til að bregðast við búsetuvanda á svokölluðum jaðarsvæðum. Ekki er einhlítt hvernig skilgreina skuli jaðarsvæði. Hægt er að hugsa sér að hugtakið nái yfir þau landsvæði sem eru utan tiltekinnar vegalengdar frá þéttbýlisstað yfir tiltekinni stærð eða með tiltekna þjónustu. Tilraun var gerð til að slíkrar skilgreiningar í fyrstu stefnumótandi byggðaáætlun þar sem sýnt var kort af þeim landsvæðum sem eru utan 30 mínútna aksturs frá heilsugæslustöð<sup>24</sup>. Þau svæði eru hvorki umfangsmikil né fjölmenn. Í huga annarra gætu jaðarsvæði verið skilgreind á mun almennari hátt þannig að stór hluti landsbyggðarinnar teldist þar með. Í kafla 1 var fjallað um búsetuþróun á einstökum landsvæðum. Þar kom meðal annars fram að íbúapróun

<sup>24</sup> Byggðastofnun: Breyttar áherslur í byggðamálum, júlí 1993, bls 55.

margra strjálbýlissvæða hefur verið afar neikvæð. Eru dæmi um að íbúum hafi fækkað um fjórðung til þriðjung á áratug.

Aðstaða strjálbýlissvæðanna er hins vegar afar mismunandi eftir því hvort þau eru í nágrenni þéttbýlisstaða eða ekki. Þau svæði eru í verstri stöðu þar sem mikill samdráttur er á viðkomandi þéttbýlisstað. Hin síðari ár hafa stjórnvöld verið treg til að grípa til aðgerða sem bundnar eru tilteknum landfræðilega skilgreindum svæðum.

Fyrir nokkrum áratugum var á nokkrum stöðum á landinu veittur sérstakur stuðningur til uppbyggingar landbúnaðar á afmörkuðum svæðum en sá stuðningur varð ekki til þess að breyta íbúafróuninni. Jöfnunarsjóður veitir sérstakan stuðning við skólaakstur þar sem byggð er mjög fámenn og dreifð og kostnaður því mikill. Jöfnun húshitunarkostnaðar er ekki landfræðilega skilgreind en snýst um það hvort jarðhiti sé aðgengilegur eða ekki.

Að margra mati er eðlilegt að byggð leggist af þar sem fólk er fátt og langt í þjónustu og alla aðdrætti. Hins vegar eru flestir á því að fólk eigi að geta fengið að búa þar sem það vill. Það sýnist óhjákvæmilegt að byggð í landinu dragist nokkuð saman frá því sem nú er, sérstaklega yfir vetrartímann. Ekki sýnist ástæða til að gera sérstakar ráðstafanir til að sporna gegn því enda vandfundar aðgerðir sem gætu tryggt viðhald búsetu. Öðru máli gegnir ef fyrirsjáanlegt er að búseta leggist af á þéttbýlisstöðum. Enn sem komið er verður ekki séð að komið sé að því, enda þótt veruleg íbúafækkun á nokkrum þéttbýlisstöðum sé vissulega áhyggjuefni.

## **5.5 Byggðastuðningur stjórnvalda**

Afskipti stjórnvalda af byggðaþróun hefur verið með ýmsu móti. Algengt er í nágrannalöndum okkar að greina á milli þess sem kallað hefur verið „stóra byggðastefnan“ og þess sem nefnt er „litla byggðastefnan“. Er þá annars vegar verið að ræða um ýmsar aðgerðir hins opinbera, einkum ríkisvaldsins sem hafa að leiðarljósi eða eru rökstuddar með áhuga stjórnvalda til þess að hafa áhrif á búsetuþróun þótt formlega sé ekki um byggðamál að ræða. Hins vegar er um að ræða þau framlög ríkisvaldsins sem beinlínis eru eyrnamerkt sem aðgerðir í byggðamálum. Upphæðir til þess málaflokks eru yfirleitt mun lægri en til hins fyrrnefnda.

Tilraunir til þess að ná utan um það hvaða framlög tilheyra „stóru byggðastefnunni“ valda oft deilum. Gott dæmi um það eru viðbrögð við skýrslu Aflvaka og Atvinnu- og ferðamálaskrifstofu Reykjavíkurborgar um skiptingu útgjalda ríkisins milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar sem út kom haustið 1997<sup>25</sup>. Deilur sem af því verki stöfuðu voru bæði vegna þess að ekki voru allir á sama máli um efnistöð en ekki síður vegna þess að menn greinir á um það hvaða útgjöld eigi að taka með í slíkum útreikningum. Einnig blandast saman að bæði var verið að gera athugun á útgjöldum ríkisins með tilliti til þess hvar þau verða til og einnig í hvaða

<sup>25</sup> Aflvaki og Atvinnu- og ferðamálaskrifstofa Reykjavíkur: Framlög ríkisvaldsins, 1997.



tilgangi útgjöldin eru. Í nágrennalöndunum hafa verið gerðar athuganir bæði á tilgangi og staðsetningu útgjalda menn hafa forðast að blanda þessu tvennu saman.

Ekki er vafi á því að ýmis útgjöld ríkisins þjóna þeim tilgangi að hafa áhrif á þróun búsetu. Þetta á sérstaklega við um framlög til landbúnaðarmála og þá einkum sauðfjárræktar þar sem beinlínis hefur verið reynt að viðhalda núverandi byggðamynstri með viðvarandi framlögum sem ekki eru hluti af endurskipulagningu greinarinnar. Á sviði samgöngumála hefur verið ráðist í framkvæmdir sem ekki eru eins arðsamar og aðrar sem orðið hafa að bíða. Raunar fer nú mun minna fyrir umræðu um þjóðhagslega arðsemi af starfsemi og framkvæmdum hins opinbera en var fyrir einum til tveimur áratugum. Ef til vill hefur efnahagsleg arðsemi verið látin víkja fyrir pólitískri arðsemi.

Ef vikið er að þeim aðgerðum ríkisvaldsins sem er beinlínis ætlað að vera liður í formlegri byggðastefnu eru þær fyrst og fremst á sviðum sem snúa að viðleitni til að efla nýsköpun í atvinnulífi. Á undanförunum árum hefur fjölgað þeim aðgerðum sem einstök ráðuneyti hafa ráðist í og beint er að atvinnuþróun á landsbyggðinni. Meðal annars má hér nefna Framleiðnisjóð landbúnaðarins, sérstaka fjárveitingu frá iðnaðarráðuneyti sem á uppruna sinn í hagnaði Landsvirkjunar og ætlaður er þeim stöðum sem ekki njóta góðs af stóriðju og síðast en ekki síst sérstakan sjóð innan Nýsköpunarsjóðs sem ætlað er að efla iðnað, einkum hátækniíðnað á landsbyggðinni. Starfsemi allra þessara sjóða eru tvímælalaust byggða-aðgerðir eins og þær eru skilgreindar á hinu evrópska efnahagssvæði.

Eftir að Ísland gerðist aðili að hinu evrópska efnahagssvæði tóku hér á landi gildi þær reglur sem á því gilda um stuðning hins opinbera við fyrirtæki. Almennt má segja að innan hins evrópska efnahagssvæðis gildi bann við stuðningi opinberra aðila við atvinnufyrirtæki þó með mjög mikilvægum undantekningum. Heimilt er að styðja lítil og meðalstór fyrirtæki hvar sem þau eru staðsett. Sá stuðningur er þó takmarkaður. Hins vegar er hægt að styðja fyrirtæki sem staðsett eru á byggðaþróunarsvæðum. Hér á landi er heimilt að veita slíkan stuðning á landsbyggðinni en ekki á höfuðborgarsvæðinu. Heimildin er þó ekki almenn heldur er einungis heimilt að veita stuðning í samræmi við stuðningsáætlanir og verður ESA, eftirlitsstofnun EFTA að samþykkja slíkar áætlanir áður en þær ganga í gildi. Sérstök ákvæði gilda um stuðningsáætlanirnar: þær verða að vera almennar, þ.e. öll fyrirtæki sem uppfylla tiltekin skilyrði verða að eiga rétt á stuðningi og stuðningurinn verður að vera „gegnsær“, þ.e. auðútreiknanlegur. Einungis Byggðastofnun hefur heimild ESA til að veita byggðastyrki á Íslandi.

Nauðsynlegt er að tryggja að fylgt verði þeim reglum sem Ísland hefur undirgengist um ríkisstyrki. Þar með er nauðsynlegt að gætt sé samræmis á milli hinna mismunandi styrktaraðila. Ríkisvaldið verður að tryggja fullnægjandi eftirlit með stuðningsaðgerðum allra opinberra aðila, þar með eru talin sveitarfélög.

Í kafla 1.6 var í stuttu máli gerð grein fyrir hugmyndum um að breyta áherslum í byggðastuðningi frá fyrirtækjum til einstaklinga. Það eru einstaklingarnir sjálfir sem meta búsetuskilyrði og velja hvar þeir setjast að. Nauðsynlegt er að kanna hvort til greina kemur að beita slíkum aðferðum hér á landi.