

**Fólk og fyrirtæki:  
Um búsetu og starfsskilyrði  
á landsbygðinni**

Byggðarannsóknastofnun  
Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Hönnun kápu: Hunang ehf.

Prentun: Gutenberg

**Fólk og fyrirtæki**

**Um búsetu og starfsskilyrði á landsbygðinni**

Höfundarréttur © 2003 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Bygðarannsóknastofnun

ISBN XXXXXXXXXX

## Efnisyfirlit

<b>Efnisyfirlit .....</b>	<b>4</b>
<b>Myndalisti .....</b>	<b>8</b>
<b>Töflulisti.....</b>	<b>10</b>
<b>Formáli.....</b>	<b>13</b>
<b>Ágrip .....</b>	<b>15</b>
<b>Inngangur.....</b>	<b>25</b>
<b>I. Hluti: Fræðilegur grunnur og greining.....</b>	<b>32</b>
<b>I.1 Inngangur.....</b>	<b>33</b>
<b>I.2 Fyrri athuganir á búferlaflutningum á Íslandi .....</b>	<b>36</b>
<b>I.3 Fræðileg greining .....</b>	<b>39</b>
I.3.1 HAGFRÆÐILEG LÝSING Á ORSÖKUMBYGGÐAÞRÓUNAR OG BÚFERLAFLUTNINGA .....	39
I.3.1.1 Orsakir þéttbýlismyndunar.....	39
I.3.1.2 Staðsetning atvinnuvega.....	43
I.3.1.3 Orsakir breytts búsetumynsturs.....	44
I.3.1.4 Samgöngur, hagvöxtur og byggðaröskun.....	45
I.3.1.5 Fámennið og dreifing byggða.....	47
I.3.1.6 Hvert er vandamálið?.....	50
I.3.2 FÉLAGSFRÆÐILEG GREINING Á BÚFERLAFLUTNINGUM.....	58
I.3.2.1 Rannsóknir á búsetuskilyrðum.....	59
I.3.2.2 Hvers vegna flytur fólk?.....	59
I.3.3 HVER ERU EINKENNI NÚT ÍMASAMFÉLAGS? .....	61
<b>I.4. Greining á búsetuskilyrðum á Íslandi.....</b>	<b>65</b>
I.4.1 HAGFRÆÐILEG GREINING.....	65
I.4.1.1 Hagfræðilegar aðferðir við lífsgæðasamanburð.....	67
I.4.1.2 Aðferðafræði til greiningar á búferlaflutningum á Íslandi.....	71
I.4.1.3 Gögn.....	73
I.4.1.4 Niðurstöður.....	74
I.4.1.5 Margmenni og atvinnulíf.....	77
I.4.1.6 Togkraftur og stærð.....	79
I.4.1.7 Húsnæðisverð og byggðastefnan.....	82
I.4.1.8 Niðurstöður hagfræðilegrar greiningar.....	84

I.4.2 FÉLAGSFRÆÐILEG KÖNNUN Á VIÐHORFUM FÓLKS Á LANDSBYGGÐINNI.....	84
I.4.2.1 Fyrri rannsóknir.....	84
I.4.2.2 Búsetuskilyrði á athugunarsvæðunum.....	87
I.4.2.2.1 Menntun.....	88
I.4.2.2.2 Atvinna og efnahagur.....	92
I.4.2.2.3 Þjónusta.....	96
I.4.2.2.4 Samgöngur.....	99
I.4.2.4 Samfélagið.....	100
I.4.2.5 Almennar niðurstöður.....	103
<b>I.5 Sameiginlegar niðurstöður .....</b>	<b>104</b>
<b>II. Hluti: Flutningskostnaður og menntun.....</b>	<b>107</b>
<b>II.1 Inngangur .....</b>	<b>108</b>
<b>II.2 Flutningskostnaður.....</b>	<b>108</b>
II.2.1 ALMENN ÞRÓUN FLUTNINGA.....	108
II.2.2 VERÐMYNDUN Í SAMGÖNGUKERFINU.....	116
II.2.3 VIRÐISAUKAÁHRIF OG FJARLÆGÐARÁHRIF.....	118
II.2.4 MATARÚTGJÖLD HEIMILA OG AÐSTÖÐUMUNUR EFTIR BÚSETU.....	122
II.2.5 ÞRÓUN MATVÖRUMARKAÐARINS.....	128
II.2.6 FLUTNINGUR Á MATVÖRU.....	132
II.2.7 BYGGINGAVÖRUMARKAÐURINN.....	134
II.2.8 IÐNAÐUR.....	136
II.2.9 SJÁVARÚTVEGUR.....	140
II.2.10 NIÐURSTÖÐUR.....	141
<b>II.3 Menntun .....</b>	<b>143</b>
II.3.1 FRAMHALDSSKÓLAR.....	143
II.3.2 NEMENDAFJÖLDI OG NÁMSVAL.....	145
II.3.3 MENNTUN EFTIR LANDSHLUTUM.....	146
II.3.4 KOSTNAÐUR VIÐ NÁM UTAN HEIMABYGGÐAR.....	149
II.3.5 FÉLAGSLEGIR ÞÆTTIR.....	154
II.3.6 TOGKRAFTUR SKÓLANNA.....	155
II.3.7 HREYFANLEIKI OG FESTA.....	158
II.3.8 NIÐURSTÖÐUR.....	161
<b>III. hluti: Aðgerðir til að styrkja byggð.....</b>	<b>162</b>
<b>III.1 Byggðaaðgerðir á Íslandi.....</b>	<b>163</b>
III.1.1 BEINAR AÐGERÐIR ER SNÚA AÐ HEIMILUM.....	166
III.1.1.1 Niðurgreiðslur á húshitunarkostnaði.....	166
III.1.1.2 Styrkir til jöfnunar námskostnaðar í framhaldsskóla.....	168
III.1.2 BEINAR AÐGERÐIR ER SNÚA AÐ FYRIRTÆKJUM.....	169
III.1.2.1 Byggðastofnun – starfsemi og hlutverk.....	169
III.1.2.2 Flutningsjöfnun olíu.....	178
III.1.2.3 Flutningsjöfnun sements.....	179
III.1.2.4 Jöfnun raforkuverðs.....	180

III.1.3	ATVINNUSTEFNAN.....	181
III.1.3.1	Landbúnaður.....	181
III.1.3.2	Sjávarútvegur.....	181
III.1.3.3	Iðnaður.....	187
III.1.3.4	Ferðapjónusta.....	188
III.1.3.5	Upplýsingatækni og fjarvinnsla.....	188
III.1.3.6	Flutningur ríkisfyrirtækja/stofnana.....	190
III.1.4	BYGGÐAÆÐGERÐIR ER LÚTA AÐ INNVIÐUM SAMFÉLAGSINS .....	190
III.1.4.1	Samgöngur.....	190
III.1.4.2	Símennntun og fjarkennsla.....	195
III.1.5	JÖFNUNARSÍÓÐUR SVEITARFÉLAGA .....	196
III.1.6	FÉLAGSLEGAR ÍBÚÐIR SVEITARFÉLAGA.....	201
III.1.7	KOSTNAÐUR VIÐ ÍSLENSKA BYGGÐASTEFNU.....	202
<b>III.2</b>	<b>Byggðastefna annarra landa.....</b>	<b>206</b>
III.2.1	DANMÖRK .....	207
III.2.2	FINNLAND.....	208
III.2.3	NOREGUR.....	210
III.2.4	S VÍÐJÓÐ.....	212
III.2.5	FLUTNINGSSTYRKIR OG SKATTALEG MISMUNUN .....	214
III.2.5.1	Niðurgreiðslur flutninga í Noregi.....	215
III.2.5.2	Niðurgreiðslur flutninga í Svíþjóð.....	216
III.2.5.3	Skattaleg mismunun.....	217
III.2.6	BYGGÐASTEFNA EVRÓPUSAMBANDSINS.....	218
III.2.7	NORÐURSLÓÐAÁÆTLUN EVRÓPUSAMBANDSINS.....	222
<b>III.3</b>	<b>Niðurstöður .....</b>	<b>223</b>
<b>IV.</b>	<b>hluti: Aðgerðir.....</b>	<b>225</b>
<b>IV.1</b>	<b>Inngangur.....</b>	<b>226</b>
<b>IV.2</b>	<b>Tillögur.....</b>	<b>228</b>
IV.2.1	FLUTNINGSKOSTNAÐUR.....	228
IV.2.2	MENNTUN.....	231
IV.2.3	SAMGÖNGUBÆTUR .....	233
IV.2.4	BÆTT FJARSKIPTI.....	233
<b>IV.3</b>	<b>Lokaorð.....</b>	<b>234</b>
<b>Heimildir .....</b>	<b>235</b>	
<b>Viðauki A.</b>	<b>Tölfræðileg greining á búsetuskilyrðum .....</b>	<b>241</b>
A.	EINFALT MAT Á LÍFSGÆÐUM .....	241
B.	HAGFRÆÐILEGT LÍKAN OG TÖLFRÆÐILEGAR NIÐURSTÖÐUR .....	242
B.1	Líkan.....	242
B.2	Niðurstöður.....	246
B.3	Húsnæðisverð og búferlaflutningar.....	251

<b>Viðauki B. Kynning á svæðunum fjórum.....</b>	<b>253</b>
<b>English Summary .....</b>	<b>262</b>

## Myndalisti

Mynd I-1. Hlutfall utanríkisviðskipta af vergri landsframleiðslu (VLF) að gefnum íbúafjölda í 103 viðskiptalöndum árið 1986.....	48
Mynd I-2. Stærð, sérhæfing og ytra hagræði.....	50
Mynd I-3. Samband fasteignaverðs og fólksflutninga .....	53
Mynd I-4. Velferðaráhrif vistarbandsins .....	54
Mynd I-5. Velferðaráhrif niðurgreiðslu flutninga .....	55
Mynd I-6. Velferðaráhrif styrkja til byggðarlags .....	56
Mynd I-7. Óhagkvæmni vegna styrkja til byggðarlags .....	57
Mynd I-8. Hagkvæmasta skipting fjármagns milli tveggja svæða.....	58
Mynd I-9. Hlutfallslegur mannfjöldi eftir landsvæðum 1910–2000 .....	66
Mynd I-10. Atvinnutekjur eftir landshlutum (landsmeðaltal er 100) .....	69
Mynd I-11. Aðferð Greenwoods og félaga við mælingu lífsgæða.....	70
Mynd I-12. Fólksfjöldi og atvinnulíf 1981 og 1997 .....	79
Mynd I-13. Húsnæðisverð og fjöldi nýbygginga árið 1992 .....	83
Mynd II-1. Siglingakerfi Samskipa um Ísland 1992 .....	109
Mynd II-2. Flutningakerfi Samskipa innanlands 1998 .....	110
Mynd II-3. Núverandi landflutninganet Samskipa .....	110
Mynd II-4. Núverandi strandflutningakerfi Eimskips .....	111
Mynd II-5. Heildarakstur bifreiða yfir 4 tonnum að þyngd í þús. km. ....	112
Mynd II-6. Álagning þungaskatts eftir kílómetramæli (milljónir króna).....	114
Mynd II-7. Gjaldskrá kílómetragjalds, reiknuð út frá heildarþyngd bifreiða.....	115
Mynd II-8. Verðmyndun flutningstaxta til ársins 1994 .....	116
Mynd II-9. Þróun almennrar gjaldskrár flutningsaðila og vísitölu neysluverðs tímabilið júní 1996 til júní 2002 .....	117
Mynd II-10. Þróun almennrar gjaldskrár flutningsaðila og vísitölu neysluverðs tímabilið janúar 1999 til júní 2002 .....	117
Mynd II-11. Virðisaukaáhrif fjarlægðar á kostnað og verð.....	119
Mynd II-12. Áhrif fjarlægðar á virðisauka og álagningu .....	120
Mynd II-13. Verðjöfnun og áhrif hennar á álagningu .....	121
Mynd II-14. Hlutfallsleg skipting útgjalda samkvæmt neyslukönnunum, 1939–1995 .....	122
Mynd II-15. Meðalútgjöld á heimili til matvöru, samkvæmt neyslukönnunum á meðalverðlagi ársins 1995 .....	123
Mynd II-16. Ársútgjöld til matvæla á einstakling á heimili eftir búsetu á meðalverðlagi ársins 1995 .....	124
Mynd II-17. Ársútgjöld til matvæla á einstakling á heimili eftir búsetu á meðalverðlagi ársins 1995 (leiðrétt fyrir tekjum).....	125
Mynd II-18. Útgjöld heimila til reksturs ökutækja eftir búsetu, samkvæmt neyslukönnun 1995 .....	127
Mynd II-19. Þróun bensín- og díselolíuverðs 1981–2001 ef miðað er við fast verðlag ársins 2001 .....	127
Mynd II-20. Staðsetning verslana Baugs, Kaupáss og Samkaupa í lok ársins 2002 ...	129

Mynd II-21. Áætluð markaðshlutdeild 1999 .....	130
Mynd II-22. Markaðshlutdeild í október 2002, samkvæmt könnun DV .....	130
Mynd II-23. Staðsetning lágverðsverslana á Íslandi .....	131
Mynd II-24. Hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu tveggja verslunarsamsteypna fyrrí hluta ársins 2002 .....	132
Mynd II-25. Hlutfall flutningskostnaðar af vörusölu hjá ónafngreindri matvöruverslun á landsbyggðinni .....	134
Mynd II-26. Staðsetning verslana BYKO og Húsasmiðjunnar .....	135
Mynd II-27. Hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu þriggja byggingavöruyrirtækja .....	135
Mynd II-28. Þróun flutningskostnaðar af söluverði hjá fyrirtæki í matvælaframleiðslu á Austurlandi .....	137
Mynd II-29. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 10–20 kg sendingar.....	138
Mynd II-30. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 20–30 kg sendingar.....	138
Mynd II-31. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 30–40 kg sendingar.....	138
Mynd II-32. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 50–75 kg sendingar.....	138
Mynd II-33. Staðsetning framhaldsskóla haustið 2002 .....	144
Mynd II-34. Hlutfallsleg skólasókn 16–29 ára með lögheimili í Reykjavík, Suðurnesjum og á Vestfjörðum haustið 2001 .....	149
Mynd II-35. Kostnaður við heimilishald á hvern fjölskyldumeðlim eftir fjölskyldustærð .....	151
Mynd II-35. Skipting nemenda í framhaldsskólum eftir búsetu haustið 2001 .....	158
Mynd II-36. Fjöldi kennara við framhaldsskóla sem hlutfall af íbúafjölda hvers sveitarfélags árið 2001, hlutfallstölur .....	160
Mynd III-1. Rafvæðing Íslands á tímabilinu 1920–1975 (hlutfallstölur) .....	164
Mynd III-2. Verðmæti landbúnaðarframleiðslunnar og heildaraflatekjur á föstu verðlagi 1945–2000 (vísitala, 1980=100) .....	165
Mynd III-3. Fjöldi hitaveitna og hlutfall íbúa með hitaveitu 1935–1998 .....	167
Mynd III-4. Styrkveitingar Byggðastofnunar 1995–2001 á verðlagi í ágúst 2002 .....	173
Mynd III-5. Staðsetning atvinnuþróunarfélaga og eignarhaldsfélaga Byggðastofnunar ásamt framtakssjóðum.....	175
Mynd III-6. Virði byggðakvótans 1998–2001 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.)	185
Mynd III-7. Samband íbúafjölda og byggðajafnandi framlaga á íbúa úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árið 2002 (lógariþmískur skali) .....	201

## Töflulisti

Tafla I-1. Vöxtur heildarframleiðni árin 1973–1997 .....	49
Tafla I-2. Hugmynd Lees um tog- og ýtikrafta.....	60
Tafla I-3. Skilgreining Nanda R. Shresta á helstu flokkum rannsókna á búferlaflutningum.....	62
Tafla I-4. Hreinir fólksflutningar á milli landsvæða, meðaltöl áranna 1997–2001 .....	67
Tafla I-5. Röðun lífsgæða eftir landsvæðum .....	74
Tafla I-6. Röðun lífsgæða eftir landssvæðum eftir að tillit hefur verið tekið til þéttbýlis .....	75
Tafla I-7. Lífsgæðamælikvarði fyrir Ísland, 1993–2000.....	76
Tafla I-8. Raðfylgnistuðlar milli breytnanna í töflu I-7 .....	77
Tafla I-9. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 15–20 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000.....	80
Tafla I-10. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 21–30 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000.....	80
Tafla I-11. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 31–60 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000.....	81
Tafla I-12. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var eldri en 60 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000.....	81
Tafla I-13. Samanburður á búsetuskilyrðum fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992–1996.....	86
Tafla I-14. Munur á fjölda plúsa og mínusa á samanburði fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992–1996 .....	86
Tafla II-1. Flutningar í samgöngukerfinu (tölur ársins 2000 eru áætlaðar).....	112
Tafla II-2. Skipting útgjalda til matvæla eftir búsetu á hvern einstakling á meðalverðlagi ársins 1995 (leiðrétt m.t.t. tekna).....	126
Tafla II-3. Hlutfall þjóðar í ákveðinni akstursfjarlægð frá lágverðsverslun.....	131
Tafla II-4. Þróun flutningskostnaðar af söluverði hjá stóru iðnfyrirtæki á Austurlandi .....	137
Tafla II-5. Landanir og flutningur á botnfiski til vinnslu innanlands árið 2000 (tonn) .....	140
Tafla II-6. Skipting nemenda á framhaldsskólastigi eftir námsbrautum haustið 2001	146
Tafla II-7. Fjöldi nemenda í almennum framhaldsskólum haustið 2001 .....	147
Tafla II-8. Hlutfallsleg skólasókn 16–29 ára einstaklinga haustið 2001 eftir landsvæðum (hlutfallstölur).....	148
Tafla II-9. Kostnaður við heimilishald eftir fjölskyldugerð, kr. á ári.....	150
Tafla II-10. Kostnaður nemenda við heimavist í nokkrum framhaldsskólum á skólaárinu 2002–03, krónur .....	152
Tafla II-11. Áætlaður viðbótarkostnaður á ári vegna skólagöngu fjarri heimabyggð, krónur .....	153
Tafla II-12. Skólasókn nemenda í framhaldsskólum eftir landshlutum haustið 2001.	156
Tafla II-13. Búferlaflutningar á árunum 1988–2000. Hlutfall þeirra íbúa sem bjuggu enn í sama landshluta árið 2000 og árið 1988.....	159

Tafla III-1. Hlutfallslegar breytingar á magnvísitölu fjármunaeignar á milli áratuga á tímabilinu 1950–2000 .....	163
Tafla III-2. Niðurgreiðslur á raforku til húshitunar á verðlagi ágúst 2002 (milljónir kr.) .....	166
Tafla III-3. Útgjöld ríkissjóðs vegna jöfnunar á námskostnaði (milljónir kr.) .....	169
Tafla III-4. Lánveitingar Byggðastofnunar eftir landshlutum árin 1995–2001 á verðlagi í ágúst 2001 (milljónir kr.).....	170
Tafla III-5. Fjöldi útlána Byggðastofnunar eftir landshlutum árin 1995–2001 .....	171
Tafla III-6. Útlán Byggðastofnunar árin 1995–2001 sundurliðuð eftir lántakendum (hlutfallstölur) .....	171
Tafla III-7. Útlán Byggðastofnunar í árslok 1997–2001 og afskriftir (milljónir kr.) ..	172
Tafla III-8. Framlög Byggðastofnunar til atvinnuþróunarfélaga árin 1995–2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.).....	174
Tafla III-9. Hlutfjáreign Byggðastofnunar í eignarhaldsfélögum .....	176
Tafla III-10. Kostnaður vegna flutningsjöfnunar olíu árin 1995–2002. Milljónir kr. .	179
Tafla III-11. Hlutfallsleg skipting á magni sements og ráðstöfun tekna Flutningsjöfnunarsjóðs sements árin 1999–2001 .....	179
Tafla III-12. Fjöldi ársverka í sjávarútvegi árin 1960–2000 .....	182
Tafla III-13. Ákvörðunarþættir við úthlutun byggðakvóta .....	183
Tafla III-14. Úthlutun byggðakvóta eftir byggðarlögum .....	184
Tafla III-15. Skipting sjómannaafsláttar á landsvæði árið 2001 .....	186
Tafla III-16. Þróun tryggingagjalds á launatekjur árin 1992–2002.....	187
Tafla III-17. Ferjur og flóabátar árið 2002 .....	192
Tafla III-18. Framlög ríkisins til ferjusiglinga árin 1995–2002 á verðlagi ágústmánaðar 2002 (milljónir kr.) .....	193
Tafla III-19. Fjárveitingar vegna sérleyfa hópferðabifreiða árin 1999–2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.).....	194
Tafla III-20. Áætlunarflugleiðir sem styrktar eru af ríkinu .....	194
Tafla III-21. Styrkir vegna áætlunarflugs á árin 2001 og 2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.) .....	195
Tafla III-22. Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2002 .....	200
Tafla III-23. Skipting sveitarfélaga í leigusvæði eftir leigutekjum .....	203
Tafla III-24. Áætluð útgjöld til byggðamála árið 2002 (milljónir kr.) .....	205
Tafla III-25. Meginþættir byggðastefnu Danmerkur .....	208
Tafla III-26. Meginþættir byggðastefnu Finnlands .....	209
Tafla III-27. Meginþættir byggðastefnu Noregs .....	212
Tafla III-28. Meginþættir byggðastefnu Svíþjóðar .....	214
Tafla III-29. Styrkjahlutfall af flutningskostnaði eftir svæðum í Svíþjóð.....	216
Tafla A1. Niðurstöður mats á jöfnu fyrir hreinan aðflutning fólks, 1991–2000.....	241
Tafla A2. Tölfræðilegt mat á jöfnu (12) .....	247
Tafla A3. Röðun lífsgæða eftir landsvæðum.....	248
Tafla A4. Röðun lífsgæða eftir landssvæðum eftir að tillit hefur verið tekið til þéttbýlis .....	248
Tafla A5. Lífsgæðamælikvarði fyrir Ísland, 1993–2000 .....	250
Tafla A6. Raðfylgnistuðlar.....	250

Tafla A7. Húsbyggingar og fasteignaverð .....252

## Formáli

Í tillögu til þingsályktunar um stefnu hins opinbera í byggðamálum árin 2002–2005 sem lögð var fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi veturinn 2001–2002 kemur m.a. fram að meginmarkmið byggðaáætlunar verði: „að draga úr mismun á lífskjörum og afkomumöguleikum fólks milli byggðarlaga í landinu og skapa íbúum á landsbyggðinni sem hagstæðust búsetuskilyrði.“ Þá segir einnig í tillögunni að markmið byggðaáætlunar verði: „að stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi, jöfnun starfsskilyrða og að fyrirtæki á landsbyggðinni geti nýtt atvinnukosti sína sem best með sjálfbærri nýtingu auðlinda með góða umgengni um náttúru landsins að leiðarljósi.“ Til að ná þessum markmiðum er nauðsynlegt að greina þann mun sem er á búsetuskilyrðum Íslendinga og aðstöðu fyrirtækja eftir landsvæðum, í hverju þessi munur felst og hver brýnustu verkefni eru. Að því búnu er hægt að setja fram tillögur um hvernig hægt sé að jafna búsetuskilyrði í landinu og stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi. Í ályktuninni er því lagt til að ríkisstjórn Íslands láti gera heildarathugun á búsetuskilyrðum fólks á Íslandi og aðstöðumun fyrirtækja og að settar verði fram hugmyndir að opinberum aðgerðum sem hafi það að markmiði að jafna skilyrðin og í því sambandi verði horft til reynslu nágrannaþjóðanna. Skemmst er frá því að segja að viðskipta- og iðnaðarráðuneytið fór þess á leit við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Bygðarannsóknastofnun við Háskólann á Akureyri að taka að sér verkið og er þessi skýrsla afrakstur þeirrar vinnu.

Rannsóknin var unnin á tímabilinu júní 2002 til janúar 2003. Auk undirritaðra kom hópur sérfræðinga að verkinu. Af hálfu Hagfræðistofnunar voru það þau Axel Hall M.Sc., dr. Ásgeir Jónsson, Guðmundur Sigfinnsson B.Sc., Marta Skúladóttir M.Sc. og dr. Sveinn Agnarsson, öll sérfræðingar við stofnunina, auk dr. Gylfa Zoëga, prófessors við Háskóla Íslands og dósents við Birkbeck College í Lundúnum. Á Bygðarannsóknastofnun unnu þau Hekla Gunnarsdóttir B.A., Hjalti Jóhannesson M.A. og Kjartan Ólafsson M.A. að verkinu, en öll starfa þau sem sérfræðingar við Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Undirritaðir vilja þakka Bjarka Jóhannessyni á Bygðastofnun fyrir margar gagnlegar ábendingar.

Tryggvi Þór Herbertsson,  
forstöðumaður Hagfræðistofnunar

Grétar Þór Eypórsson,  
forstöðumaður Bygðarannsóknastofnunar



## Ágrip

Markmið þessarar skýrslu er að kanna búsetuskilyrði einstaklinga og starfsskilyrði fyrirtækja á landsbyggðinni og leggja til leiðir að því markmiði að á Íslandi myndist þrír sterkir og sjálfbærir byggðarkjarnar til viðbótar höfuðborgarsvæðinu. Að baki þingsályktunartillögunni sem verkefnið byggist á býr sú hugmynd að skýra megi búferlaflutninga á Íslandi með mismunandi aðstæðum fólks og fyrirtækja; með öðrum orðum að fólk flytji frá svæðum þar sem búsetuskilyrði eru slæm til svæða þar sem þau eru betri. En hver eru þessi skilyrði og hvaða áhrif hafa þau hvert um sig? Fyrsta skrefið er að skilgreina hvað átt er við með góðum búsetuskilyrðum, en í því felst væntanlega að samfélagið gefi þeim einstaklingum, sem í því búa, færi á að lifa heilsusamlegu, árangursríku og merkingarbæru lífi.

Aðferðum félagsvísindanna, hagfræði og félagsfræði, er beitt við rannsókn á drifkröftum búferlaflutninga hér á landi. Báðar fræðigreinar hafa sitthvað fram að færa hvað varðar fræðilegar skýringar en nokkur munur er hins vegar á aðferðafræði þeirra. Hagfræðin styðst við fræðilega greiningu sem studd er tölfræðiþrófum en félagsfræðin styðst við niðurstöður viðtalsrannsókna sem gerð var á landsbyggðinni. Niðurstöður fræðanna koma þó að mestu heim og saman – þeir einstaklingar sem teknir voru tali gefa í flestum tilvikum svör sem passa vel við hagfræðikenningar.

### *Núverandi stefna*

Núverandi byggðastefna á Íslandi er í mörgum veigamiklum atriðum afar dík þeirri stefnu sem fylgt er í næstu nágrannalöndum okkar. Beinar fjárhagslegar aðgerðir gegna mun stærra hlutverki í byggðastefnu á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum. Þar er mun meiri áhersla lögð á almennar aðgerðir, sérstaklega á sviði þróunar og tækni, sem ætlað er að efla samkeppnisstöðu atvinnugreina landanna á alþjóðlegum vettvangi.

Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru flutningsstyrkir notaðir til að jafna aðstöðu fyrirtækja og í Noregi og Svíþjóð hafa stjórnvöld einnig mismunað fyrirtækjum skattalega eftir staðsetningu og tegund atvinnustarfsemi. Þá greiða íbúar í Norður-Noregi lægri tekjuskatt en aðrir landsmenn.

Á Íslandi er stunduð flutningsjöfnun á olfu og sementi. Hins vegar er einn mesti annmarki íslenskrar byggðastefnu hve ógegnisæ hún er. Þræðir byggðastefnunnar liggja víða og því er erfitt að fá góða heildarsýn á útgjöld til byggðamála. Fyrir vikið er hætt við að opinber byggðastefna verði ómarkviss og byggist fremur á tilviljanakenndum inngripum en skýrt markaðri stefnu. Þetta býður heim hættunni á að fyrirtækjum sé mismunað og tryggir ekki heppilegustu nýtingu opinbers fjármagns.

Kostnaður vegna byggðamála á Íslandi kemur ekki nema að litlu leyti fram í útgjöldum ríkisins. Árið 2002 er þannig áætlað að heildarkostnaður vegna þessa málaflokks hafi numið tæpum 8 milljörðum kr. og þar af hafi 2,3–2,4 milljarðar komið frá ríkinu. Langstærstur hluti útgjalda vegna byggðamála felst aftur á móti í þeirri jöfnun sem á

sér stað á milli sveitarfélaga í landinu og framkvæmd er með Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Árið 2002 er áætlað að um 5,3 milljörðum kr. hafi verið veitt til að bæta óhagræði það sem óhjákvæmilega myndast vegna mismunandi stærðar sveitarfélaga sem öll þurfa að standa undir sömu þjónustu. Hingað til hefur lítið verið rætt um þennan veigamikla þátt í íslenskri byggðastefnu, en fyllsta ástæða er til að draga fram það stóra hlutverk sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir.

### *Búferlaflutningar og byggðastefna*

Byggðastefna, í hverju formi sem hún birtist, felur í sér afskipti stjórnvalda af þróun efnahagslífsins. Byggðamynstur breytist með breyttum atvinnuháttum og það er eðli allra efnahagslegra framfara að einhver byggðaröskun fylgi í kjölfarið.

Hagfræðin hefur ýmislegt að segja um þessa þróun og kosti þéttbýlismyndunar. Hagfræðileg greining segir okkur að verkaskipting sé meiri í þéttbýli en dreifbýli. Samkvæmt kenningum átjándu aldar hagfræðingsins Adams Smiths ákvarðar stærð markaðarins umfang verkaskiptingarinnar. Þannig skapast möguleikar í þéttbýli fyrir ýmiss konar þjónustu æm ekki getur þrífist í dreifbýli. Höfuðborgarsvæðið er nú á dögum orðið nægilega þéttbýlt og fjölmennt til þess að þar þrífist fjölbreytt atvinnulíf. Þetta skapar atvinnumöguleika fyrir einstaklinga með margs konar menntun og áhugamál. Og sem neytendur njótum við hinnar margbreytilegu þjónustu sem í boði er. Vegna mikils fasts kostnaðar við rekstur menntastofnana og heilsugæslustofnana er hagkvæmt að þær séu fáar en stórar. Þess vegna eru þær einkum staðsettar á þéttbýlustu stöðunum, sem aftur leiðir til minni þjónustu á smærri stöðum. Í viðtölum við einstaklinga á landsbyggðinni kom fram að fólk sækir í þéttbýli meðal annars vegna þess að þar eru fleiri framhaldsskólar og heilsugæslustofnanir og fjölbreyttari störf.

Þessi fasti kostnaður við rekstur skólastofnana getur þá annaðhvort orðið til þess að fjölskyldur neyðist til þess að flytja búferlum í þéttbýlið, þar sem börnum er gert kleift að sækja skóla, eða þá að þær leggi í umtalsverðan kostnað við að afla ungviðinu húsnæðis. Slíkt er ekki erfiðleikalaust og í könnuninni kom fram að ýmsir kvörtuðu yfir aðhaldsleysi ungmenna sem njóta ekki stuðnings foreldra fjarri heimahúsum. Flestar aðrar þjónustustofnanir er einnig oftast að finna í þéttbýli. Viðtalskönnunin sýndi fram á svipaða togkrafta þegar heilsa gefur sig á efri árum. Einstaklingar sem þurfa á stöðugri læknishjálpi að halda þurfa oft að flytja í þéttbýli og draga þá oft með sér þá sem yngri eru. Þannig verður betri þjónusta við unga sem aldna til þess að fólk flyst úr dreifbýli í þéttbýli.

En fjölbreytt og margvísleg þjónusta í þéttbýli skapar einnig störf fyrir menntaða einstaklinga. Þjónustan og atvinnan eru tvær hliðar á sömu mynt. Hjúkrunarfólk, háskólakennarar og sérmenntaðir læknar eiga flestir víst starf í þéttbýli. Margbreytileiki starfanna verkar sem togkraftur á vel menntaðar kynslóðir sem eru að koma inn á vinnumarkaðinn. Eins og viðmælendur bentu á er oft ekki um auðugan garð að gresja í smærri sjávarbyggðum fyrir ungt fólk. Þannig er bæði erfitt að fá góð störf í

frumvinnslu, þ.e.a.s. störf sem gefa háar tekjur, en einnig er úrval starfa mjög takmarkað. Hins vegar kom fram að yfirleitt er unnt að finna sér einhverja vinnu í dreifbýli, sérstaklega ef maður þekkir innfædda, en störfin eru kannski ekki þau sem viðkomandi sækist eftir.

Hagfræðin segir okkur að rekstur fyrirtækja í strjálbýli sé erfiðleikum háður vegna einangrunar starfsmanna og stjórnenda. Í viðtölum við stjórnendur fyrirtækja kemur einmitt fram að rekstur fyrirtækja er erfiðari í strjálbýli vegna samskiptaerfiðleika við önnur fyrirtæki og stofnanir. Reynt er að komast hjá einangrun með margs konar fjarskiptabúnaði en hann kemur aldrei alveg í veg fyrir áhrif einangrunarinnar. Strjálbýlið veitir fyrirtækjum ekki jafngreiðan aðgang að stórum vinnumarkaði og þéttbýlið þar sem auðvelt er að ráða hæft starfsfólk. Sömuleiðis er ljóst að fyrirtæki í þéttbýli eiga greiðari aðgang að ýmiss konar þjónustufyrirtækjum, svo sem ráðgjafarfyrirtækjum, en fyrirtæki í strjálbýli. Það eru því sterkir kraftar sem toga fyrirtækin til þéttbýlisins.

En viðtölin sýna einnig að bættar samgöngur innan landsfjórðunga verða til þess að þjónusta og atvinnutækifæri batna, eins og hagfræðin spáir fyrir um. Bættar samgöngur innan landshluta hafa valdið samþjöppun í verslun og þjónustu. Í hverjum fjórðungi hafa myndast verslunarkjarnar (Ísafjörður, Akureyri, Egilsstaðir). Þessar bættu samgöngur hafa jafnframt orðið þess valdandi að verslun og þjónusta hefur dregist saman á smærri stöðunum vegna minni fjarlægðarverndar. Þrátt fyrir þetta kemur fram í viðtölunum að íbúar á smæstu stöðunum telja hag sínum betur borgið með betri aðgangi að þéttbýlli byggðarkjörnum þó að hann leiði til minni verslunar í heimabyggð. Í mörgum tilvikum er þar einungis um að ræða bensínafgreiðslustað þar sem helstu nauðpurftir eru seldar.

Bættar samgöngur innan sveitarfélags verða til þess að skapa ýmsa þá kosti sem þéttbýlinu fylgja; betri þjónustu og fleiri atvinnutækifæri. Reyndar sýna útreikningar Hagfræðistofnunar á fjölbreytileika atvinnulífsins (sjá Haustskýrslu, 2002) að byggðarkjarnar geta vel keppt við höfuðborgarsvæðið þótt þeir séu umtalsvert smærri. Þannig er ekki sjálfgefið að Eyjafjarðarsvæðið geti ekki boðið upp á sambærileg lífsgæði og höfuðborgarsvæðið. Það er því ekki fjarri lagi að með því að bæta samgöngur innan Austurlands, Norðurlands og Vestfjarða sé unnt að skapa þéttbýliskjarna í öllum landsfjórðungum sem bjóði upp á svipaða kosti og höfuðborgarsvæðið gerir nú. Fjölbreytileiki þjónustu og starfa verður þó aldrei sá sami, en e.t.v. nægilegur til þess að draga úr búferlaflutningum. Slíkt ástand væri ákjósanlegt, í samanburði við núverandi byggðapróun því að um sjálfbæra þróun væri að ræða, fólk byggi úti á landi vegna þess að það væri eftirsóknarvert þótt beinna styrkja nyti ekki við.

Í viðtölum okkar kom einnig fram að sumir íbúa landsbyggðarinnar sjá sér margvíslegan hag í því að búa úti á landi. Hér koma til fjölskyldubönd, nálægð við náttúruna o.s.frv. Barnafjölskyldur virðast sérstaklega kunna að meta dreifbýlið.

Fjölskylduböndin verða auðvitað mikilvæg þegar börnin koma í heiminn og kannski dregur jafnframt úr eftirspurn eftir ýmsu því sem þéttbýlið hefur upp á að bjóða, svo sem skemmtanir og menningarlíf.

Námsframboð á framhaldsstigi hefur vaxið stórum síðustu áratugi og við lok aldarinnar höfðu unglingar meiri valmöguleika en nokkurn tíma áður hefur þekkt. Mikill munur er þó á því úrvali náms sem boðið er upp á milli landshluta. Mest er framboðið á höfuðborgarsvæðinu. Þessi munur getur leitt til þess að unglingar á stöðum þar sem úrval er lítið hætti við að sækja framhaldsnám. Af þessum sökum er brýnt að hvetja og styrkja ungmenni til að sækja skóla utan sinnar heimabyggðar. Hér getur þó verið við ramman reip að draga þar sem kostnaður við skólasókn getur verið afar mikill eða allt að 1,5 milljónir kr. fyrir fjögurra ára nám fjarri heimabyggð að teknu tilliti til styrkja. Ungmennum standa nú þegar til boða styrkir til að stunda nám utan síns héraðs, og við marga framhaldsskóla eru jafnframt heimavistir þar sem nemendur geta fengið húsnæði og máltíðir við vægu verði. En engir skólar í Reykjavík bjóða upp á heimavistir, heldur verða nemendur annaðhvort að leita á náðir ættingja og vina eða leigja sér herbergi eða jafnvel íbúð á frjálsum markaði. Það gæti því orðið framhaldsskólanemendum utan af landi mjög til hagsbóta ef komið yrði upp heimavistum á höfuðborgarsvæðinu.

Á hitt ber einnig að líta að víða úti á landsbyggðinni hefur lítið verið um atvinnutækifæri fyrir fólk með langskólamenntun, og þessir að halda áfram námi. Aukin menntun kann því að stuðla að auknum búferlaflutningum. Hins vegar hlýtur aukin menntun ávallt að vera æskileg óháð afleiðingum hennar fyrir byggðamynstur.

### *Tillögur*

Tillögurnar sem hér eru settar fram miða að því að efla þrjá stóra byggðarkjarna utan höfuðborgarsvæðisins: Norðurland með Akureyri sem miðpunkt, Vestfirði með Ísafjörð sem miðpunkt og Austurland með Egilsstaði sem miðpunkt. Ástæðan fyrir því að áhersla er lögð á þessa kjarnauppbyggingu er ekki sú að byggð á jaðarsvæðum skipti engu máli. Þvert á móti. Markmiðið er að efla miðlæga byggðarkjarna sem styrkt geti viðkomandi svæði í heild. Þannig ætti að miða fjárfestingar í innviðum við það að stækka áhrifasvæði ofangreindra byggðarkjarna svo jaðarbyggðir geti sótt þangað ýmsa sérhæfða framleiðsluþætti og þjónustu með auðveldum hætti.

Hér verður nú farið nokkrum orðum um þær aðgerðir sem lagt er til að framkvæmdar verði í þeim tilgangi að hér rísi þrír sjálfbærir þéttbýliskjarnar utan höfuðborgarsvæðisins. Ætlunin er að virkja efnahagslögmálin þannig að þau sjái um viðgang byggðarkjarna úti á landi: Öflugt efnahagslíf leysi forsjárhyggju af hólmi sem drifkraftur byggðar. Aðgerðirnar beinast að því að efla menntun, samgöngur og fjarskipti og bæta þannig að einhverju leyti upp mikinn flutningskostnað. Á þennan hátt er markmiðið að sem flestir geti tekið þátt í og notið nútímasamfélags óháð búsetu. Til þess að svo verði er nauðsynlegt að draga úr fjarlægð á milli einstaklinga, bæði með fjarskiptum og vegagerð, og skapa þannig samfélag fólks þar sem hver getur lært af öðrum. Umfram allt verður að auka framboð á störfum fyrir menntaða einstaklinga og

bæta möguleika allra til menntunar. Slíkt gerist að hluta til sjálfkrafa með aukinni þéttbýlismyndun en einnig með því að menntastofnanir í stærstu byggðarkjörnum verði eflðar.

### *Flutningar*

Fjarlægðir og flutningskostnaður hafa almennt veruleg áhrif á staðsetningu fyrirtækja og verð á neysluvörum, eins og fjallað er um í öðrum hluta skýrslunnar. Hér eru að verki kraftar sem ásamt stærðarhagkvæmni knýja þéttbýlismyndun áfram. En sparnaður í flutningskostnaði er ein helsta ástæðan fyrir því að framleiðslan safnast fyrir á fáum afmörkuðum stöðum og fyrirtæki í dreifbýli þurfa ávallt að leggja í meiri kostnað til þess að yfirvinna fjarlægðir. Rekstur fyrirtækja á landsbyggðinni, annarra en þeirra sem njóta hlutfallslegra yfirburða vegna aðgangs að fiskimiðum og öðrum náttúrugæðum, er að þessu leyti sigling gegn vindi. Ef fyrirtæki í dreifbýli, fjarri mörkuðum, á að vera arðbært er nauðsynlegt að það búi við staðbundna framleiðsluþætti sem veita því hlutfallslega yfirburði yfir framleiðslu í þéttbýli. Þessar aðstæður eru m.a. fyrir hendi í sjávarútvegi, landbúnaði, ferðaþjónustu og við efnistöku ýmiss konar. Iðnaðarframleiðsla sem þjónar fjarlægum mörkuðum á hins vegar í vök að verjast, mest vegna flutningskostnaðar.

Í Noregi og Svíþjóð er flutningskostnaður iðnaðarfyrirtækja sem staðsett eru á jaðarsvæðum endurgreiddur. Þetta á einkum við um þau fyrirtæki sem þurfa að senda frá sér vörur á fjarlægga markaði. Þessi endurgreiðsla hefur verið leyfð af hálfu ESB og ESA þar sem hún telst jafna samkeppnisstöðu þessara iðngreina. Styrkurinn er þá ekki veittur til allra framleiðslugreina, t.d. eru í Svíþjóð eingöngu þau fyrirtæki styrkhæf sem ekki byggja á staðbundnum framleiðsluþáttum sem annars tryggðu framleiðslunni hlutfallslega yfirburði. Þannig er reynt að miða út og styrkja framleiðslu sem á í vök að verjast en ekki er veittur styrkur til framleiðslu sem byggist á traustum grunni. Ef þetta kerfi væri notað á Íslandi yrði framleiðsla á landbúnaðarvörum, efnisflutningar og sjávarútvegurinn að öllum líkindum ekki styrktur. Kostur kerfisins er að hér er um að ræða styrki sem byggjast á raunverulegum kostnaði. Ennfremur yrði slíkt kerfi gagnsætt og kostnaður skýr. Að öllum líkindum er slíkt kerfi heppilegt til að styrkja framleiðslu á jaðarsvæðum, ef vilji stjórnvalda liggur til þess.

- Ef vilji er til að niðurgreiða flutninga er lagt til að stundaðar verði beinar niðurgreiðslur á flutningum til framleiðslufyrirtækja sem ekki njóta staðbundinna hlutfallslegra yfirburða.

Reyndar er verðaðgreining mjög mikið stunduð í flutningum hér á landi – afslættir til stórkaupenda eru miklir og gjaldskrár ógagnsæjar. Af þeim sökum er því varpað fram hér hvort þær leiðbeinandi reglur um viðskipti birgja og smásöluverslana sem Samkeppnisstofnun mótaði í lok ársins 2002 eigi ekki einnig við um flutningastarfsemi, eða hvort unnt sé að aðlaga þær henni. Reglurnar lúta m.a. að því að skapa formlega umgjörð fyrir viðskiptin, t.d. með því að skilgreina hvernig samið skuli um afslætti. Í reglunum segir m.a.: „Afsláttarkjör matvöruverslana hjá birgjum skulu

endurspeglar umfang þeirra viðskipta sem um ræðir. Kjörin skulu vera gagnsæ, hlutlæg og kerfisbundin þannig að afslátturinn tengist með beinum hætti meintu hagræði af umfangi viðskiptanna...“ Þetta er gert m.a. til að eyða óvissu og skapa traust í samskiptum aðila.

- Lagt er til að settar verði leiðbeinandi reglur um samskipti flutningsaðila og flutningskaupenda sambærilegar við þær sem settar hafa verið um samskipti birgja og smásöluverslana.

Stjórnvöld geta ekki ráðið staðsetningu verslana með valdboði en hins vegar geta úrbætur í samgöngumálum breytt stærð þjónustusvæða og þannig haft áhrif á rekstur verslana og möguleika fólks á að njóta þjónustu þeirra. Þetta undirstrikar nauðsyn þess að efla samgöngur innan hvers hinna þriggja byggðasvæða þannig að jaðarbyggðir séu vel tengdar við miðpunkt hvers svæðis, Akureyri, Ísafjörð og Egilsstaði, og þessir miðpunktar síðan tengdir góðum samgöngum við Reykjavík.

### *Menntun*

Þegar nýir skólar eru settir á laggirnar á landsbyggðinni eykur það líkur á því að unga kynslóðin fari í framhaldsnám, auk þess sem hún er líklegri til þess að staldra við í heimabyggð sinni í stað þess að setjast að á höfuðborgarsvæðinu. Rannsóknir við Háskólann á Akureyri, en sú stofnun er í raun skólabókardæmi um slíka byggðaaðgerð, sýna að nemendur sem þangað sækja nám eru mun líklegri til búsetu á Norðurlandi að námi loknu en nemendur sem sækja Háskóla Íslands.

Aukinn mannaúður á landsbyggðinni verður einnig til þess að auka stærðarhagkvæmni þeirra fyrirtækja sem þar eru staðsett. Þannig er auðveldara að fá hæft starfsfólk sem síðan getur haft nánari samskipti við einstaklinga og fyrirtæki í þéttbýlinu. Vel menntaðir einstaklingar geta einnig séð fyrirtækjum fyrir ýmiss konar sérhæfðri þjónustu, t.d. ráðgjafarþjónustu, sem annars þyrfti að sækja til höfuðborgarsvæðisins. Þá er líklegt að samfélag með vel menntuðum íbúum sé líklegra til þess að fæða af sér nýjar hugmyndir sem knýja atvinnulífið áfram. Ný fyrirtæki verða til úti á landsbyggðinni, samkeppni eykst og vöruverð lækkar. Bætt menntun verður þannig til þess að efla byggð án þess að slíkt bitni á þjóðartekjum og hagvexti. Þvert á móti munu þjóðartekjur og hagvöxtur aukast. Að auki hefur reynslan af Háskólanum á Akureyri, Viðskiptaháskólanum að Bifröst, Landbúnaðarháskólanum að Hvanneyri og Hólaskóla auk framhaldsskólanna sýnt að menntastofnanir styrkja mjög vinnumarkað og byggð á þeim stöðum sem þær eru staðsettar á.

Hér er lagt til að styrkir til menntamála verði meginstoðin í þeirri viðleitni að styrkja ofangreindar þrjár byggðamiðstöðvar. Þannig verði:

- Háskólanum á Akureyri gert kleift að koma upp öflugum útibúum á Egilsstöðum og Ísafirði þar sem hægt væri að taka a.m.k. fyrstu árin í

fjölmennustu greinum háskólanáms, svo sem viðskiptafræði, lögfræði, heilbrigðisgreinum og kennaramenntun.

Þetta myndi ekki eingöngu auka vægi Egilsstaða og Ísafjarðar sem byggðarkjarna á Austurlandi og Vestfjörðum heldur myndi þetta einnig styrkja Háskólann á Akureyri enn frekar og þar með Akureyri sem byggðarkjarna á Norðurlandi.

Þá bendir rannsóknin sem kynnt er í fyrsta hluta eindregið til þess að möguleikar til að stunda nám á framhaldsskólastigi skipti marga viðmælendur miklu máli. Tvennt hefur afgerandi þýðingu í þessu sambandi. Annars vegar kostnaður við námið og hins vegar möguleikar til að geta stundað nám í heimabyggð. Rétt er að ítreka það mat margra að börn yngri en 18 ára séu mörg hver tæplega í stakk búin til að stunda nám fjari heimili sínu. Hár kostnaður og skortur á þeim stuðningi sem felst í nálægð foreldra geta þannig verkað saman í þá veru að gera ungu fólki erfitt um vik að afla sér menntunar. Til að ráða bót á þessu er unnt að fara tvær leiðir. Annars vegar með því að stofna framhaldsdeildir eða nýja framhaldsskóla og hins vegar með verulegri eflingu almenningsgangna. Sem dæmi um hið fyrrnefnda má nefna framhaldsskóla á norðanverðu Snæfellsnesi og sem dæmi um hið síðarnefnda má nefna framhaldsskóla við utanverðan Eyjafjörð. Því er lagt til að framhaldsskólarnir komi sér upp útibúum í nágrenni við grunnskóla smærri þéttbýlisstaða þannig að nemendur þurfi ekki að hverfa að heiman til náms fyrstu tvö ár framhaldsskóla. Þetta myndi lækka kostnað heimilanna við menntun barnanna sinna – sem talinn er nema samtals á bilinu 200–1.500 þúsund kr. fyrir hvern nemanda miðað við fjögurra ára nám – auk þess sem það gerði unglingum kleift að dvelja á heimili sínu mun lengur en nú er. Þannig minnka líkurnar á brottfalli úr skóla og líklegra er að nemendur snúi aftur heim að loknu námi. Því er hér lagt til að:

- Framhaldsskólum á landsbyggðinni verði gert kleift að koma sér upp útibúum á smærri þéttbýlisstöðum til að gera ungu fólki kleift að stunda nám í heimabyggð sinni til allt að 18 ára aldurs.
- Almenningsgangur frá jaðarsvæðum til byggðarkjarna verði eflaður í því augnamiði að gera nemendum jaðarsvæða kleift að sækja framhaldsmenntun.

Í þeim tilgangi að hvetja ungt, vel menntað fólk til þess að setjast að á landsbyggðinni gæti hið opinbera farið svipaða leið og Norðmenn hafa kosið að fara, að ívilna fólki hvað varðar endurgreiðslur námslána.

- Hér er lagt til að felldar verði niður afborganir af námslánum í t.d. fimm ár að námi loknu sé viðkomandi einstaklingur sannanlega búsettur á landsbyggðinni.

Þetta gæti m.a. stuðlað að auknum stöðugleika á sviði heilsugæslu, en margir viðmælenda nefndu það óryggi sem fylgir því að erfitt er að fá sérmenntaða

heilbrigðisstarfsmenn til starfa til lengri tíma úti á landi. Í því skyni að hvetja vel menntað fólk til dáða er hér lagt til að:

- Til að efla nýsköpun og fjölbreytni atvinnulífs í byggðarkjörnunum fjórum beiti hið opinbera sér fyrir tæknigörðum í tengslum við háskóla þar sem nemendur geta gert tilraunir með nýjar atvinnugreinar og atvinnurekstur undir verndarvæng hins opinbera. Þá má einnig tengja tæknigarða hugmyndum um sértækar aðgerðir er miða að nýsköpun.

Sértækar aðgerðir hafa fengið illt orð á sig á síðustu árum, og er það ekki að ástæðulausu. Hins vegar getur verið svigrúm fyrir sértækar aðgerðir sem felast í smáum styrkjum til rannsóknar- og þróunarverkefna. Þá styður ríkisvaldið við framgang ákveðinna hugmynda á þróunarstigi, allt þar til viðskiptaáætlanir liggja ljósar fyrir, en þá er röðin komin að fjármögnun einkaaðila, með lánnum eða hlutafé, byggðri á hagnaðarsjónarmiði. Vitanlega mun töluvert stór hluti af þessum frumkvöðlahugmyndum aldrei verða fleygar, en þær sem ná flugi munu að öllum líkindum gera mun meira en bæta upp fyrir þær sem brotlentur. Lykillinn að árangri er sá að dreifa áhættunni með því að verja tiltölulega litlum fjármunum í hvert verkefni og hætta aðstoðinni áður en kemur að stórfjárfestingum, en um þær sjái einkafjárfestar.

Þá benda niðurstöður skýrslunnar eindregið til þess að fólk meti mikils þau tækifæri til menntunar sem fólgin eru í fjarnámi. Sá stuðningur og aðhald sem hlýst af því að mynda námshópa skiptir máli fyrir marga nemendur þó svo að það frjálsræði sem felst í annars konar námsfyrirkomulagi sé ýmsum meira að skapi. Hins vegar getur tiltekin grundvallaraðstaða og stuðningur nýst nemendum sem stunda hvers kyns fjarnám. Í ljósi þessa er lagt til að á þeim stöðum þar sem nemendur stunda fjarnám verði sköpuð aðstaða til að njóta samfélags við aðra nemendur.

Að lokum er brýnt að huga að jöfnu aðgengi fólks að endurmenntun.

### *Samgöngubætur*

Bættar samgöngur hafa breytt samskiptum fólks víða úti á landi á þann hátt að margir sækja atvinnu og þjónustu um sífellt lengri veg. Með því að stækka atvinnu- og þjónustusvæði er í raun verið að breyta atvinnu- og þjónustustigi þeirra byggðarlaga sem í hlut eiga. Í ljósi þessa er lagt til að:

- Við forgangsriðun framkvæmda í samgöngukerfinu sé litið sérstaklega til þess að hafa áhrif á stærð atvinnu- og þjónustusvæða.

Samgöngubætur eru þó tvíeggjað sverð. Þegar samgöngur eru eflar innan landsbyggðarinnar, t.d. á Norðurlandi eða á Austurlandi, þá færast þjónustugreinar frá jöðrum viðkomandi svæða til stærstu þéttbýliskjarna í næsta nágrenni. Í þessu tilliti geta samgöngubætur fækkað störfum í jaðarbyggðum, en hins vegar mun samkeppnishæfni fyrirtækja í miðstöðvum hvers byggðasvæðis eflast vegna minni

flutningskostnaðar. Ennfremur hljóta lífskjör fólks að batna með bættum samgöngum þar sem samskipti og umferð innan hvers byggðasvæðis verða einfaldari og ódýrari.

Hér er lagt til að:

- Samgöngukerfið á Íslandi skuli byggt upp á þann hátt að samgöngur frá jaðarsvæðum að miðstöð hvers byggðarkjarna verði auðveldaðar, en einnig á milli landsbyggðarmiðstöðvanna og höfuðborgarsvæðisins. Stefnt skal að því að fólk geti sótt vinnu í hverri miðstöð frá fjarlægari byggðum.

### *Bætt fjarskipti*

Fjárfesting í hraðvirkara netsambandi innanlands og tækjum til fjarkennslu og -funda veldur því að samskipti stjórnenda og starfsmanna á milli landshluta verða auðveldari. Þá geta stjórnendur fyrirtækis í einum landshluta haft hagræði af því að skiptast á skoðunum og reynslustaðreyndum við stjórnendur fyrirtækja í öðrum landshlutum. Jafnvel má ímynda sér að aðgengi að þjónustufyrirtækjum verði betra þegar samskipti verða auðveldari. Því er hér lagt til að:

- Stefnt skuli að aukinni fjartengingu byggðarkjarnanna og lækkun kostnaðar. Slík fjartenging getur þá auðveldað fundahöld þar sem einstaklingar búsettir á hinum ýmsu landshornum geta mæst og skipst á skoðunum.

Hafa ber í huga að bætt fjarskiptatækni mun aldrei koma alfarið í staðinn fyrir persónuleg samskipti. Tæknin getur dregið úr einangrun en aldrei komið alveg í veg fyrir hana. Þá er æskilegt:

- Að ríkisstofnanir komi sér upp vefþjónustu þannig að einstaklingar og fyrirtæki þurfi síður að leita til höfuðborgarsvæðisins til þess að sinna sínum erindum við þessar stofnanir.

Þá er æskilegt að búnaði til fjarfunda verði komið upp á fleiri stöðum á höfuðborgarsvæðinu, því að ekki er nóg að landsins breiðu byggðir séu vel tengdar ef ekki er hægt að ná sambandi við höfuðborgarsvæðið nema að takmörkuðu leyti.

### *Niðurlag*

Í þessari rannsókn er leitast við að festa hendur á búsetu- og rekstrarskilyrðum á Íslandi og setja fram tillögur um það hvernig stjórnvöld geti haft áhrif þar á. Þau meginatriði sem virðast ráða mestu um búsetu- og rekstrarskilyrði eru, auk þátta sem eru utan áhrifasviðs stjórnvalda: flutningskostnaður, menntun og samgöngur, og bera tillögur skýrslunnar allar keim af þessu. Einhverjir munu eflaust telja að tillögurnar leiði til minni hagkvæmni en ef hlutirnir væru látnir þróast eins og verða vildi án afskipta stjórnvalda. Þá ber að hafa í huga að nú á dögum er miklum fjármunum varið til byggðamála, sem hugsanlega væri hægt að verja á áhrifaríkari hátt en nú er gert. Einnig koma til önnur sjónarmið en ýtrasta hagkvæmni. Stefna hins opinbera þarf ekki að

ráðast að öllu leyti af hagkvæmni í þeim skilningi að markaðsöflin ein ráði, heldur af gildismati samfélagsins og vali stjórnámálanna. En til að tryggja að valið endurspegli vilja samfélagsins er hins vegar nauðsynlegt að þær leiðir sem stjórnvöld velja að fara hverju sinni byggist á gagnsæi og kostnaðurinn sé öllum ljós og markmið skýr. Það er einnig hagkvæmt.

## Inngangur

Stundum er sagt að fólk kjósi með fótunum þegar það flytur búferlum og velur sér þann stað til búsetu sem svarar best kröfum þess um lífsskilyrði. Vitanlega er mat á lífsskilyrðum einstaklingsbundið. Margir hafa sterkar taugar til heimabyggðar sinnar, einkum vegna fjölskyldu- og vinatengsla. Samt er það svo að hreyfanleiki fólks hefur aukist verulega á Íslandi síðustu ár og mun algengara er orðið að fólk yfirgefi áttthaga sína en áður. Ef til vill er ástæðan sú að þrátt fyrir allt er íslenska þjóðin nokkuð einsleit og samfélagslegur munur á milli byggðarlaga fremur lítill. Þess vegna er sú taug sem rekka dregur föðurtúna til líklega ekki jafn römm héraendis og í mörgum Evrópulöndum, svo dæmi sé tekið. Landsmenn virðast einnig meta atvinnutækifæri og tekjumöguleika mikils þegar ákvörðun er tekin um búsetu, auk þess sem aðgangur að þjónustu og ýmsum lífsgæðum virðist einnig skipta miklu. Í báðum tilvikum njóta stærri staðir ákveðinna yfirburða í samanburði við smærri byggðarlög, vegna þess að fólksfjöldinn tryggir meiri fjölbreytni í störfum og vöruframboði.

Í raun er hægt að kalla þetta breiddarhagræði hinna stærri staða sem hinir smærri eiga erfitt með að keppa við af eigin afli. En vitaskuld eru sum smærri byggðarlög í það mikilli nánd við stóra þéttbýliskjarna að þau ná að nýta sér breiddarhagræði þeirra í eigin þágu. Til viðbótar þessu hafa stórir staðir yfirburði yfir þá smærri vegna þess að þeir hafa stærri markaði, hvort sem er fyrir vörur eða vinnuafli, sem síðan gefur þeim færi á því að nýta sér ýmsa stærðarhagkvæmni í framleiðslu. Stærðin snýst þó ekki aðeins um fjármagn og steypu, heldur einnig mannauð og nýsköpun. Staðreyndin er sú að menntun og mannauður eru best nýtt til framleiðslu í stærra þéttbýli, m.a. vegna þess hópeflis sem skapast þegar fjöldi fólks einbeitir sér að svipuðum verkefnum á sama stað. Ennfremur er hægara að tryggja framboð á ýmsum almannagæðum í stærra þéttbýli, svo sem þeim sem tengjast menningu og almennri þjónustu. Enginn vafi er á því að munur er á aðstöðu fólks eftir búsetu, bæði þeirra sem búa á höfuðborgarsvæðinu og utan þess. En munurinn er þó ekki síður fólgin í búsetuskilyrðum milli einstakra staða á landsbyggðinni. Þó eru skoðanir fólks vitaskuld skiptar á því hvað teljist góð búsetuskilyrði. Þótt kjör fólks séu allajafna talin betri á stærri stöðum býður fámennið þó einnig upp á ýmsa kosti. Þar má nefna minni mengun og meira öryggi, jafnvel lægri tryggingar, styttri vegalengd í vinnu og ýmsa þjónustu, nánari persónuleg tengsl við aðra íbúa og meiri snertingu við náttúruna. Þótt þessi atriði geti vitaskuld vegið þungt verður hér á eftir eingöngu fjallað um þá þætti sem telja má að geri aðstöðu íbúa á landsbyggðinni, og þá sérstaklega á litlum stöðum, lakari. Sjá má mjög sterka leitni í átt til þess að fólk flytji frá smærri stöðum til þeirra stærri. Þessi leitni er hvort tveggja rekin áfram af hagrænum kröftum og félagslegum, sem erfitt er að aðskilja. Þetta eru kraftar sem eru mjög sterkir og hafa unnið sitt verk

jafn og þétt alla tuttugustu öldina. Þeir virðast enn vera að verki. Sú spurning hlýtur að vakna hvað ríkisvaldið geti og eigi að gera til þess að jafna aðstöðu á milli búsetusvæða, að gefnum þeim landfræðilegu og hagrænu aðstæðum sem nú eru fyrir hendi. Svigrúmið er að vísu takmarkað og þess vegna skiptir máli að forgangsroðun stjórnvalda sé skýr og allar aðgerðir miðaðar að einhverju settu og raunhæfu marki. Það er vitaskuld nærtækast að skoða búsetuskilyrði fyrst og fremst á efnahagslegum forsendum en þó gefur augaleið að slík nálgun er nokkrum takmörkunum háð. Hagsæld samfélagsins byggist á samspili efnahagslegra, félagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins. Því mun rannsókn sem horfir framhjá félagslegum og umhverfislegum þáttum að líkindum gefa takmarkaðar upplýsingar um búsetuskilyrði í viðkomandi byggðarlagi.

### *Þróun undirstöðuatvinnuvega*

Enda þótt atvinnulíf víðast hvar á landinu sé nú mun fjölbreyttara en áður er sjávarútvegur enn undirstaða byggðar á flestum minni þéttbýlisstöðum landsins. Þessa sterku stöðu sjávarútvegsins má ekki síst þakka endurnýjun fiskiskipaflotans á 8. áratugnum er nýir skuttogarar komu í stað eldri síðutogara. Samtímis var ráðist í miklar endurbætur á fiskvinnsluhúsum og höfnum víða um land. En minnkandi fiskafli og margvíslegar tækniframfarir hafa rýrt mjög gildi þessara fjárfestinga. Með sjófrystingu færðist verulegur hluti vinnslunnar um borð í skipin, bættar vegasamgöngur og gámavæðingin hafa auðveldað mjög flutning hráefnis á milli staða og tilkoma fiskmarkaða dregið úr mikilvægi þess fyrir fyrirtæki að stunda bæði veiðar og vinnslu. Að auki hefur sú hagræðing sem aflamarkskerfið hefur haft í för með sér leitt til þess að fyrirtæki hafa sameinast eða tekið upp nána samvinnu og vinnsla oft flust til milli fiskvinnsluhúsa í framhaldi af því. Tilfærsla aflaheimilda hefur einnig leitt til þess að afli hefur færst á milli staða. Þá hafa tengslin á milli heimahafnar og löndunarstaðar rofnað verulega, og ekki er nú jafn sjálfsagt og áður að skip landi ætíð afla sínum í heimahöfn. Þá má nefna að verulegar tæknibreytingar hafa átt sér stað í fiskvinnsluhúsunum sjálfum og vélar víða komið í handar stað. Sennilega hefði þessi sameining fyrirtækja átt sér stað burtséð frá því hvaða fiskveiðistjórnunarkerfi hefði verið við lýði því að nútímaatvinnurekstur kallar á stöðuga hagræðingu ef ekki á illa að fara.

Sú þróun sem hér hefur verið lýst hefur leitt til þess að störfum í sjávarútvegi hefur fækkað. Árið 1980 voru ársverk í fiskveiðum 5.545 en 9.560 í fiskvinnslu. Tveimur áratugum síðar voru unnin 5.520 ársverk í fiskveiðum en 7.160 ársverk í fiskvinnslu. Minnkandi mikilvægi sjávarútvegsins sést þó enn betur ef skoðað er hve stórt hlutfall vinnandi fólks fékkst við fiskveiðar og -vinnslu þessi ár. Árið 1980 voru 5,3% ársverka skráð í fiskveiðum, en þetta hlutfall var komið niður í 3,9% árið 2000. Vægi fiskvinnslunnar hafði minnkað enn meira og fallið úr 9,1% af ársverkum árið 1980 í 5,1% árið 2000. Þessi hlutfallslega fækkun starfa hefur svo aftur orðið til þess að vinnurmarkaðir margra staða úti á landi hafa skroppið saman. Líklegt má telja að samþjöppun í sjávarútvegi haldi áfram á næstu árum og að tækniframfarir leiði til þess að störfum í sjávarútvegi fækki enn. Þessi þróun gæti orðið til að efla sum fyrirtæki og

gert þeim kleift að greiða sambærileg laun og aðrar atvinnugreinar bjóða. En þróunin gæti einnig orðið til þess að draga úr getu annarra fyrirtækja til að greiða samkeppnishæf laun, sem myndi aftur draga úr vilja einstaklinga til að setjast að á viðkomandi stað og ýta þannig undir brottflutning frá staðnum. Þess vegna er lykilatriði að sjávarútvegsfyrirtæki geti boðið upp á stöðuga atvinnu sem ekki sé verr launuð en sambærileg störf í öðrum atvinnugreinum. Ella er hættu á að tilvist margra smárra sveitarfélaga verði stefnt í voða.

Svipaða sögu má segja af landbúnaði. Árið 1980 voru nær 8.400 ársverk í landbúnaði, en tveimur áratugum síðar töldust þau 4.650. Neysla kindakjöts á hvern íbúa minnkaði um þriðjung á tímabilinu og mjólkurneysla á íbúa dróst einnig töluvert saman á 9. áratugnum en hefur síðan nær staðið í stað. Ekki verður því í framtíðinni hægt að byggja atvinnulíf úti á landsbyggðinni á burðarásunum tveimur, landbúnaði og sjávarútvegi, heldur er nauðsynlegt að nýjar greinar komi í þeirra stað ef fólkið á ekki að flytjast á brott.

### *Þjónusta og fjarlægðir*

Flest ný störf á Íslandi verða til í þjónustugreinum og líklegt er að flest ný störf sem verða til úti á landi verði einnig í þeim geira. Sá galli er hins vegar á gjöf Njarðar að mikil stærðarhagkvæmni er yfirleitt fyrir hendi í þjónustugreinum, hvort sem þjónustan er á höndum einkafyrirtækja, svo sem verslun, eða ríkisins eins og heilbrigðisþjónusta og skólar. Til þess að nýta sér kosti stærðarhagkvæmninnar eru fyrirtæki og þjónustustofnanir oftast staðsettar í stærstu byggðarkjörnum. Aukin eftirspurn eftir menntun, heilsugæslu og dvalarheimilum aldraðra hefur af þessum sökum ýtt undir búferlaflutninga úr smærri byggðarkjörnum í þá stærri. Engin ástæða er til þess að ætla að þessi þróun muni snúast við. Þvert á móti er trúlegt að betri lífskjör og enn meiri sérhæfing muni auka veg þéttbýlisins á suðvesturhorninu, og jafnvel einnig Akureyrar, á kostnað annarra landshluta. Fyrirtækin vilja skiljanlega vera nálægt stærstu vinnu- og vörumörkuðum og fólkið þar sem störfin og tækifærin er að finna.

Þýski hagfræðingurinn von Thünen fjallaði um staðsetningarval fyrirtækja í landbúnaðarsamfélagi Þýskalands í lok 18. aldar. Hann setti fram þá kenningu að fjarlægð frá vörumarkaði skipti höfuðmáli og við val á staðsetningu tækju fyrirtæki fyrst og fremst tillit til flutningskostnaðar, bæði á aðföngum og afurðum. Hugmyndir von Thünens má auðveldlega heimfæra upp á Ísland nútímans. Stærsti markaður fyrir vöru og þjónustu er á suðvesturhorni landsins og samkvæmt kenningunni ætti sú framleiðsla sem dýrust er í flutningi að vera staðsett næst höfuðborgarsvæðinu. Inni í borginni ætti einnig að vera atvinnustarfsemi sem eðli sínu samkvæmt er ekki hægt að stunda úr fjarlægð. Rakarinn sem hefur starfsaðstöðu sína í Kópavogi getur t.d. ekki selt þjónustu sína á Kópaskeri. Verslun, heilbrigðisþjónusta, skólar, lögfræðistofur o.s.frv. þurfa því að vera staðsettar innan þéttbýlisins. Í útjaðri þéttbýlis er að finna fyrirtæki sem framleiða vörur sem tiltölulega dýrt er að flytja á markað en krefjast ekki mikils landsvæðis. Það er hins vegar oft af skornum skammti við borgarmörkin. Sem dæmi má nefna alifuglarækt, eggjaframleiðslu og annan iðnaðarbúskap. Þegar fjær

dregur þéttbýlinu er meira um framleiðslu sem krefst meira landsvæðis en er samt tiltölulega ódýr í flutningi, t.d. mjólkurframleiðsla. Fjarst væri þá sauðfjárræktin sem krefst mest landsvæðis og sem framleiðir afurðir sem auðvelt er að flytja langa vegu.

Hár flutningskostnaður er vitanlega sá drösull sem afskekktar byggðir þurfa að draga í samkeppni við þau byggðarlög sem eru nær stórum mörkuðum. Að vísu getur flutningskostnaður að einhverju leyti verndað ýmsar greinar á viðkomandi svæði vegna þess að hann verndar heimamarkaðinn fyrir utanaðkomandi samkeppni. Þetta á ekki síst við ef markaðurinn er það lítill að ný fyrirtæki telji eftir litlu að slægjast. Þegar samgöngur batna geta hins vegar allar aðstæður breyst. Markaðssvæði stóru þéttbýlisstaðanna stækkar og fyrirtækin á minni stöðunum taka að finna fyrir meiri samkeppni á heimavígstöðvunum. Fyrirtæki á Akranesi og í Borgarnesi hafa til að mynda án efa orðið fyrir mun meiri samkeppni frá keppinautum á höfuðborgarsvæðinu eftir að Hvalfjarðargöngin komu til sögunnar. Þetta kemur þó misjafnlega við fyrirtæki á svæðinu. Þeir aðilar sem nota einkum aðföng sem framleidd eru á heimamarkaði standa aftur á móti mun betur að vígi. Hátt vöruverð kemur hins vegar við pyngju neytenda og hagur þeirra sem búa fjarri markaði er því mun verri en þeirra sem nær búa.

### *Samgöngur og byggðaðróun*

Hérlandis hefur þróun samgangna einnig haft mikil áhrif á byggðamynstrið. Lengi vel var hafið helsta samgönguleiðin, en vegir á landi lélegir og torfærir, enda vart annað en slóðar sem gangandi vegfarendur, hross og annar búfénaður höfðu troðið. Byggð dafnaði því á þeim stöðum sem lágu vel að siglingum á sjó, svo sem á Siglufirði, eða voru mikilvægar uppskipunarhafnir, svo sem Flatey á Breiðafirði. En síðustu fimmtíu árin hafa samgöngur á landi eflst mjög á kostnað samgangna á sjó og héruð, sem áður voru nær algjörlega einangruð, svo sem sveitin milli sanda, eru nú í alfaraleið. Hafnir skipta því minna máli fyrir verslun og viðskipti en áður, en þess í stað eru vörur nú fluttar frá Reykjavík landshorna á milli með flutningabílum.

Bættar samgöngur, einkum á landi, hafa gert fólki auðveldara að sækja vinnu um langan veg án þess að flytjast búferlum. Þessa sér ekki síst stað á suðvesturhorninu þar sem heita má að svæðið frá Borgarfirði í norðri til Grindavíkur í suðri og Selfoss í austri sé orðið einn vinnumarkaður. Betri vegir gera einnig námsmönnum, sem stunda nám fjarri heimaslóðum, tækifæri til að sækja heim í helgarfrí, og brottfluttum einstaklingum mögulegt að halda góðu sambandi við áttahagana.

Í nútímaþjóðfélagi, sem byggir í auknum mæli á þjónustugreinum, munu smærri byggðir landsins, einkanlega þær sem hafa átt mikið undir sjávarútvegi og landbúnaði, eiga undir högg að sækja. Fátt bendir til annars en að þessi þjóðfélagsþróun muni halda áfram og að þéttbýli á höfuðborgarsvæðinu, við Eyjafjörð og hugsanlega einnig á Mið-Austurlandi muni halda áfram að draga að sér fólk. Einstaklingar munu sækja á vinnumarkað þar sem þjónustufyrirtæki eru fyrir hendi, þangað sem góða þjónustu er að fá í mennta- og heilbrigðismálum. Fyrirtækin sækja þangað sem fólk er, bæði í leit

að starfsfólki og viðskiptavinum. Þjónustufyrirtæki reiða sig á vinnuafli í mjög miklum mæli, en hráefni skiptir litlu máli. Þau þurfa einnig í flestum tilvikum á að halda sérþjálfuðu starfsfólki sem helst er að finna í mesta þéttbýlinu. Þess vegna getum við ályktað að mikill og þungur straumur fólks og atvinnutækifæra verði í framtíðinni úr dreifbýli í þéttbýli.

Þetta á einnig við ef litið er til aldursskiptingar þeirra sem flytja búferlum, en stór hluti þeirra er ungt fólk sem hefur kosið að hefja starfsævi sína á stærrri þéttbýlissvæðum fremur en í sinni heimabyggð. Hér er á ferð nokkurt áhyggjuefni vegna þess að þetta er til marks um að æska landsins sjái fá tækifæri á landsbyggðinni, auk þess sem endurnýjun íbúafjöldans á landsbyggðinni verður mun erfiðari ef fólk á barneignaaldri er ekki lengur til staðar. Hér skiptir aukin menntun einnig töluverðu máli. Langskólanám býr einstaklinga undir sérhæfð störf, oftast en ekki í þjónustugreinum. Kennsla, heilsugæsla, hjúkrun og lækniþjónusta fer fram í stofnunum þar sem margumtöluð stærðarhagkvæmni er mikil og er því helst að finna í stærstu byggðarkjörnum. Verkfræðingar og arkitektar starfa þar sem framkvæmdir eru mestar, félagsfræðingar og sálfræðingar þar sem fólkið er flest. Þessu til viðbótar má benda á að fjölskyldugerð hefur breyst mikið á síðustu áratugum. Dagar stórfjölskyldunnar eru liðnir en aftur á móti hefur einmenningsheimilum fjölgað mjög og margra hluta vegna er hagkvæmara að reka slík heimili í borg þar sem líkur sækir líkan heim. Svipaða sögu er reyndar að segja af umönnun aldraðra. Eldra fólk leitar þangað sem boðið er upp á sérhæft húsnæði fyrir aldraða, þar sem aðgangur að öldrunarþjónustu og öldrunarlækningum er greiður og þar sem gott úrval býðst af tómstundastarfi. Þessa þjónustu hafa smærri staðir sjaldan bolmagn til að bjóða upp á og því flytur fólk stundum til stærra staða úr sinni sveit þegar það er komið á efri ár. Oftast en ekki búa börn þeirra einnig á þeim stað sem eldra fólkið flytur til. Þannig verður sérhæfingin til þess að ungt fólk yfirgefur æskustöðvarnar til að leita sér menntunar og snýr svo hugsanlega ekki til baka aftur vegna þess að heppileg störf eru ekki í boði. Eldra fólkið fylgir svo í fótspor hinna yngri þegar fram líða stundir. Gera má ráð fyrir að búferlaflutningar eldra fólks aukist á næstu áratugum vegna þeirra breytinga sem verða munu á aldursmáttölu íslensku þjóðarinnar.

Brotthvarf ungs fólks og aldraðra veikir smærri staði og dregur úr fjölbreytni atvinnulífsins og samfélagsins í heild. Fámennið dregur úr líkum á að stofnuð séu fyrirtæki í nýjum atvinnugreinum vegna þess hve erfitt getur verið að finna hæft starfsfólk með heppilega menntun. Þá fylgir því einnig nokkur áhætta að setja upp fyrirtæki á litlum stöðum vegna fámennisins. Ef starfsfólk segir upp störfum og flytur burt getur reynst erfitt að finna annað fólk til þess að fylla í skarðið. Minni áhætta er því fylgjandi að reka fyrirtæki í þéttbýlinu þar sem auðveldara er að finna hæft starfsfólk. Ný fyrirtæki geta því átt erfitt með að festa rætur á litlum stöðum. Þannig fylgir því bæði áhætta og óhagræði að setja upp starfsemi í smæstu byggðarkjörnum. Afleiðingin verður þá sú að atvinnuvegir í dreifbýli haldast einhæfir og byggjast einkum á frumframleiðslu. Nútímalegri störf sem krefjast menntunar verða til í þéttbýlinu. Ef til vill má þegar sjá merki um þessa þróun, en árið 1993 voru meðallaun

um þremur prósentustigum lægri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2000 hafði þessi munur aukist í 12 prósentustig. Ef fram heldur sem horfir er því ástæða til að ætla að hætta geti verið á að láglunasvæði myndist á landsbyggðinni þar sem fólk fæst mest við frumframleiðslu og krafist er takmarkaðrar menntunar.

### *Byggðastefna*

Margvíslegar aðgerðir hafa verið reyndar til þess að styrkja byggð í landinu. Í meginatriðum má skipta núverandi byggðaaðgerðum í tvennt; annars vegar beinan og óbeinan stuðning við heimilin og hins vegar stuðning við atvinnulífið á landsbyggðinni. Beinn stuðningur við heimilin felst m.a. í orkuniðurgreiðslu og styrkjum til menntunar ungmenna. Óbeinn stuðningur felst t.d. í landbúnaðarstefnunni, jöfnunarsjóðum hvers konar og stuðningi við atvinnuvegina. Stuðningur við atvinnuvegina birtist í niðurgreiddum lánnum Byggðastofnunar til rekstrar og uppbyggingar og einnig í jöfnunarsjóðum olufélaganna. Auk þess hafa innviðir þjóðfélagsins verið styrktir á ýmsan hátt með byggðasjónarmið í huga. Þar má nefna samgöngubætur hvers konar er miða að því að lækka flutningskostnað og stækka atvinnusvæði. Þá má einnig nefna Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem færir fjármuni frá fjölmönnum sveitarfélögum til þeirra fámennari, og lán til félagslegra íbúða. Sú leið að beita ýmiss konar styrkjum og hvatningu kann þó að vera torfarin hér á landi vegna þeirra skuldbindinga sem EES-samningurinn felur í sér, og vegna þess að slík stefna kann að stangast á við gildandi samkeppnislög. Helst kemur þó til greina að jafna aðstöðu fyrirtækja og einstaklinga milli landshluta með því að beita einhvers konar flutningsstyrkjum. Hægt er að ímynda sér margs konar styrkjakerfi, bæði kerfi sem fyrst og fremst er ætlað að styrkja neytendur og kerfi sem ætlað er að jafna aðstöðu fyrirtækja. Í sumum tilfellum renna styrkimir eingöngu til fyrirtækja á því svæði sem talið er standa höllum fæti, í öðrum tilfellum geta styrkir runnið til aðila sem staðsettir eru utan styrksvæðisins en selja vörur inn á það. Misjafnt er einnig hversu víðtækir styrkimir eru og til hvaða atvinnugreina þeir ná. Þó mun fátítt að styrkir renni til fyrirtækja sem nýta sér tilteknar náttúruauðlindir við framleiðsluna og þurfa því að vera nálægt þeim, eins og t.d. námufyrirtæki. Meiri áhersla er aftur á móti lögð á að styrkja fyrirtæki sem eru tiltölulega óbundin af því hvar þau starfa. Ef tilgangur styrkjanna er einkum sá að bæta atvinnuástand á tilteknum svæðum hefur oft einnig verið lagt kapp á að styrkja þau fyrirtæki sem skapa mikinn virðisauka á styrksvæðinu, t.d. ýmiss konar iðnaðarfyrirtæki.

Til þess að flutningsstyrkir hafi jákvæð samfélagsleg áhrif er mikilvægt að flutningsaðilum sé ekki mismunað, t.d. með því að styrkja eingöngu eina tegund flutninga (flutninga á landi) en ekki aðrar (flutninga í lofti eða á sjó). Annars er hætta á að styrkta flutningsleiðin verði of mikið notuð, en slíkt gæti leitt til of mikils slits á samgöngukerfinu og ýmissa ytri áhrifa, t.d. mengunar, eins og Hagfræðistofnun hefur áður bent á og kemur fram í nýrri samgönguáætlun samgönguráðuneytisins. Í þessu sambandi má benda á að í fyrirtækjarekstri nútímans er mikil áhersla iðulega lögð á lágan birgðakostnað og lítið birgðahald og þess vegna skiptir miklu að vörur berist skjótt og vel frá birgjum. Því þarf styrkjakerfi að vera það sveigjanlegt að það taki bæði

tillit til þess tíma sem tekur að flytja vöruna og þeirrar vegalengdar sem varan er flutt. Einnig skiptir máli að ástæðan fyrir háum flutningskostnaði sé könnuð til hlítar áður en styrkir eru teknir upp. Ef hár flutningskostnaður stafar t.d. af ófullnægjandi samkeppni kynni að vera hagstæðara að reyna að auka samkeppnina fremur en veita beina styrki. Sömuleiðis kann að vera heppilegra að beita sér frekar fyrir almennri uppbyggingu samgöngukerfisins, t.d með því að bæta vegi, flugvelli eða hafnir, en styrkja einstök fyrirtæki eða atvinnugreinar.

Í þessari rannsókn verður reynt að benda á nokkur kennileiti í framtíðarbyggðapróun landsins, og hvort eða hvernig stjórnvöld eiga að hafa áhrif á þessa þróun. Mun aðeins eitt þéttbýlissvæði verða eftir á landinu til framtíðar eða verða þau e.t.v. tvö, eitt á höfuðborgarsvæðinu og annað í Eyjafirði? Gæti ef til vill hið þriðja myndast á Austurlandi? Eins og búferlaflutningum háttar nú á tímum bendir allt til þess að um tvö svæði verði að ræða: höfuðborgarsvæðið með Reykjavík sem miðpunkt og Eyjafjörð með Akureyri sem miðpunkt. Hér er þörf hagfræðilegrar greiningar á þeim drifkröftum atvinnu og byggðar sem virðast búa að baki þessari þróun. Hver er samsetning atvinnulífs á hvorum stað fyrir sig og hver eru einkenni vinnuafslisins? Er menntunarstig svipað, og hver eru áhrif þess á staðarval fyrirtækjanna? Hvaða ráðum geta stjórnvöld beitt til þess að hafa áhrif á þessa þróun? Myndi slík byggðastefna ávallt koma á kostnað hagkvæmni eða er unnt að koma auga á aðgerðir sem bæði efla framleiðslu og byggð í landinu? Er hægt að rekja byggðaröskunina til ákveðinna markaðsbresta eða er hér um óumflýjanlega þróun að ræða? Er æskilegt að beita skattaávilnunum til þess að hvetja fyrirtæki og einstaklinga til þess að búa utan höfuðborgarsvæðisins? Koma beinir styrkir til greina? Hversu miklu máli skipta arðsemissjónarmið við slíkar skattaáðgerðir og styrkveitingar?

Í þessari skýrslu verður m.a. reynt að leita svara við þessum spurningum og benda á leiðir til úrbóta. Skýrslan skiptist í fjóra hluta. Fyrsti hlutinn leggur grunninn en þar er leitast við með aðferðum félagsfræðinnar og hagfræðinnar að greina búsetuskilyrði á Íslandi. Í öðrum hluta er fjallað ítarlega um flutningskostnað og menntun á Íslandi en flest umkvörtunarefnið í fyrsta hluta skýrslunnar má á einn eða annan hátt rekja til þessara tveggja þátta. Í þriðja hlutanum er fjallað um fjárstreymi í byggðamálum á Íslandi en lengi hefur vantað yfirlit yfir hvernig fjármunir sem áhrif hafa á búsetu flæða um hagkerfið. Í þessum hluta er einnig fjallað um byggðastefnu í nokkrum völdum nágrennalöndum Íslands. Í fjórða og síðasta hluta skýrslunnar eru settar fram nokkrar tillögur að aðgerðum sem hið opinbera getur beitt til að hafa áhrif á búsetu í landinu.

# **I. Hluti**

## **Fræðilegur grunnur og greining**

## I.1 Inngangur

Meginmarkmið þessa fyrsta hluta skýrslunnar er að kanna búsetuskilyrði og orsakir og áhrifavalda búferlaflutninga undanfarna áratugi. Nauðsynlegt er að draga upp skýra mynd af þessum þáttum áður en hugað er að áhrifum og umfangi núverandi byggðastefnu og æskilegum nýjungum í byggðamálum á Íslandi. Verkefni skýrsluhöfunda er skilgreint eftir þingsályktunartillögu um að gerð verði heildarathugun á búsetuskilyrðum einstaklinga og starfsskilyrðum fyrirtækja á Íslandi. Að baki þessu býr sú hugmynd að skýra megi búferlaflutninga á Íslandi með mismunandi aðstæðum fólks og fyrirtækja; með öðrum orðum að fólk flytji frá svæðum þar sem búsetuskilyrði eru slæm til svæða þar sem þau eru hagstæðari. Hins vegar er ekki auðhlaupið að því að skilgreina hugtakið góð búsetuskilyrði. Hér hljóta að teljast allir þeir þættir sem gefa fólki færi á því að lifa innihaldsríku og hamingjusömu lífi, þar á meðal er hægt að telja tekjumöguleika, félagslegar aðstæður, umhverfisþætti og svo framvegis. Í þessu tilliti er erfitt að aðskilja hagræna og félagslega þætti því að þeir eru býsna samtengdir í lífi fólks. Af þessum sökum er sú leið farin í þessum fyrsta hluta skýrslunnar að beita bæði aðferðum hagfræðinnar og félagsfræðinnar við greiningu á búferlaflutningum. Hagfræðilega greiningin byggist á gögnum um flutninga á milli landshluta og ýmsum mælikvörðum á lífskjör, en í félagslegu rannsókninni eru íbúar á landsbyggðinni spurðir álits á kostum og göllum þess að búa þar. Tilgangurinn er að kortleggja hvaða efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu þættir það eru sem ákvarða búsetuskilyrði fólks á landinu. Þannig má segja að aðferðir hagfræðinnar og félagsfræðinnar styðji hvor við aðra og niðurstöðurnar myndi eina samstæða heild.

### *Efnahagur*

Sú ákvörðun fólks að færa sig um set og reyna fyrir sér á nýjum stað á sér oftast að einhverju leyti hagrænar orsakir, eins og síðar mun koma í ljós. Samkvæmt kenningum hagfræðinnar ræðst samþjöppun byggðar af samspili stærðarhagkvæmni og flutningskostnaðar. Hér er á ferð ýmis ytri og innri stærðarhagkvæmni. Um innri stærðarhagkvæmni er að ræða þegar framleiðslukostnaður lækkar á hverja framleidda einingu innan ákveðins fyrirtækis því meiri sem framleiðslan er. Sú er einkum raunin þegar fyrirtækin þurfa að greiða háan fastan kostnað, t.d. húsnæðiskostnað og hitunarkostnað, eða kostnað við dýran vélabúnað. Augljóst er að aukin framleiðsla leiðir til þess að fastur kostnaður dreifist á fleiri einingar og meðalframleiðslukostnaður verður þá lægri. Þetta er sú stærðarhagkvæmni sem fólki er gjarnt að horfa til. Þá stærðarhagkvæmni sem skiptir hins vegar mestu máli fyrir þéttbýlismyndun er hægt að kalla „ytri stærðarhagkvæmni“. Slík hagkvæmni skapast þegar aukning framleiðslu lækkar kostnað, jafnvel þótt framleiðslan sé á höndum fleiri en eins fyrirtækis. Sem dæmi um ytri stærðarhagkvæmni má nefna hagræði þess að hafa aðgang að stórum vinnumarkaði og öflugum þjónustufyrirtækjum svo og mikil samskipti einstaklinga í sama fagi.

Markmið þessa verkefnis er að finna úrræði sem miða að því að skapa nokkra byggðarkjarna þar sem bæði innri og ytri stærðarhagkvæmni nýtur við. Jafnframt er brýnt að bent sé á hvernig koma megi í veg fyrir að staðbundnar fátæktargildir myndist á Íslandi. Í þessu skyni verður aðferðum hagfræðinnar beitt til þess að meta helstu drifkrafta búsetuvals fólks á Íslandi. Notuð eru gögn um flutninga á milli landsvæða og tekið er mið af því hvert einstaklingar flytja frá hverju svæði um sig. Með því að nota upplýsingar um staðarval er unnt að meta hverjir eru helstu ákvörðunarvaldar búferlaflutninganna.

Mismunandi fasteignaverð skiptir nokkru máli. Hátt fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu dregur úr flutningum til suðvesturhorns landsins. Samspili þessara tveggja þátta, togkrafta stærðarinnar og fasteignaverðs, má lýsa á eftirfarandi hátt: Stærstu þéttbýlissvæði landsins, höfuðborgarsvæðið og Eyjafjörður, laða að sér fólk annars staðar af landinu, en það verður til þess að hækka fasteignaverð á þessum stöðum. Hærra fasteignaverð dregur síðan úr vilja fólks til að setjast að í þéttbýlinu og þá hægir aftur á fólksflutningum. Þeir taka svo aftur að vaxa þegar framboð á húsnæði eykst, t.d. með skipulagningu nýrra hverfa í þéttbýli. Þá getur lítil hreyfing á fasteignamarkaði orðið til þess að fæla fólk frá fjárfestingum í íbúðarhúsnæði en eftirspurn eftir leiguhúsnæði aukist að sama skapi.

En það eru fleiri atriði en þau sem tengjast þéttbýli sem hafa áhrif á lífsgæði og þau atriði geta einnig vegið þungt við val á búsetu. Athuganir okkar benda til að þessi lífsgæði, þ.e.a.s. þau sem ekki tengjast þéttbýlinu, séu alls ekki mest á höfuðborgarsvæðinu.

### *Félagslegir þættir*

Oft og einatt hefur þeirrar tilhneigingar gætt að þegar lagt er mat á skilyrði til búsetu utan höfuðborgarsvæðisins sé það gert frá sjónarhóli þeirra sem sitja við sunnanverðan Faxaflóa. Búsetuskilyrði í hinum dreifðari og afskekktari byggðum landsins eru þá gjarnan metin út frá þeim skilyrðum sem ríkja á höfuðborgarsvæðinu. En er það rétt að lífsgæði batni mikið við það að geta spókað sig um í Smáralind eða Kringlu, eða að möguleikar á að geta valið á milli sýninga í Þjóðleikhúsinu og Borgarleikhúsinu ráði miklu um búsetuskilyrði einstaklinga? Það er vissulega margvíslegur munur á efnahagslegri aðstöðu einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu og sums staðar í dreifbýlinu. Þar má t.d. nefna mismunandi húshitunarkostnað og vöruverð, eins og nánar er rakið í öðrum hluta skýrslunnar.

Á seinni árum hafa áherslur í rannsóknaraðferðafræði og gæðastjórnun fyrirtækja og opinberra stofnana í auknum mæli færst frá „top-down approach“ yfir í „bottom-up approach“. Með því er átt við að áherslan hafi færst frá því að raunverulegt ástand sé skilgreint ofan frá af stjórnendum eða stjórnvöldum yfir í að þeir sem njóta þjónustu

eða búa við tiltekna aðstæður skilgreini kosti þess og galla.<sup>1</sup> Í úttektarfræðum er þessi aðferð gjarnan kölluð fjórðu kynslóðar úttekt eða mat, en í henni felst að ekki er einvörðungu metinn árangur við tiltekna fasta og ákveðna hluti, heldur reynt að taka tillit til allra nýrra upplýsinga um ástand og því geti markmiðin breyst með breyttum aðstæðum.<sup>2</sup> Yfirfært í samhengi þessarar athugunar þýðir þetta að hin raunverulegu búsetuskilyrði fólks á landsbyggðinni verði ekki eingöngu skilgreind af embættismönnum, stjórnámálamönnum eða sérfræðingum vísindastofnana, heldur ekki síður af fólkinu sjálfu. Aðeins þannig er von til þess að hægt verði að bregða upp raunsannri mynd af þeim muni sem er á búsetuskilyrðum eftir landshlutum. Og aðeins þannig er líklegt að aðgerðir stjórnvalda byggist á réttum forsendum.

Félagsfræðilegi hluti þessarar rannsóknar byggist alfarið á viðtölum við fólk á landsbyggðinni og rýnihópafundum sem haldnir voru. Fólk á fjórum svæðum var tekið tali, en einnig var rætt við fólk sem flust hafði frá þessum héruðum til höfuðborgarsvæðisins. Svæðin sem um er að ræða eru *norðanverðir Vestfirðir*, *Austur-Húnavatnssýsla*, *Mið-Austurland* og *Borgarfjörður og austanvert Snæfellsnes*. Rætt var bæði við fólk í dreifbýli og þéttbýli í áður nefndum byggðarlögum. Út frá þessum viðtölum er vitaskuld ekki hægt að alhæfa um aðstæður fólks hvarvetna á landsbyggðinni. Norðanverðir Vestfirðir og Mið-Austurland voru valdir sem fulltrúar þeirra byggðarlaga sem hvað lengst eru frá höfuðborginni. Hér er átt við landleiðina, en hægt er að fljúga til læggja þessara staða á um klukkustund. Austurland er öflugt þjónustu- og verslunarsvæði, en um þriggja klukkustunda akstur er frá Egilsstöðum til Akureyrar. Austur-Húnavatnssýsla liggur að heita má mitt á milli áhrifasvæða Eyjafjarðar og höfuðborgarsvæðisins, en þó heldur nær fyrrnefnda svæðinu þar sem þjónusta og verslun fyrir allt Norðurland hefur á síðustu árum færst mjög í aukana. Til samanburðar er síðan Borgarfjarðarsvæðið, sem nær norður yfir Grundarfjörð og Stykkishólm, dæmi um svæði sem nýtur nálægðarinnar við höfuðborgina. Raunar má telja Borgarfjörðinn vera í útjaðri höfuðborgarsvæðisins og Vesturland allt í einhverjum skilningi á áhrifasvæði þess.

Í almennri þjóðmálaumræðu er oft talað um landsbyggðina sem einsleita heild og því hljóti að vera rétt að taka alls staðar á vandamálum byggðanna með líkum hætti. Sú er þó auðvitað ekki raunin. Vitanlega er verulegur munur á stærð, þjónustustigi, vöruverði, samgöngum, fjarlægð frá höfuðborg og fleira þegar til dæmis staðir eins Akureyri og Breiðdalsvík eru bornir saman. Hægt væri að nefna mörg dæmi þessu til viðbótar. Það er því munur á landsbyggð og landsbyggð á Íslandi – sú er að minnsta kosti tilgátan, og var það haft að leiðarljósi við val á byggðarlögum í þessa athugun. En hyggjum fyrst að fyrri rannsóknum á búferlaflutningum á Íslandi.

<sup>1</sup> Heimild: Bogason, P. (1998:19–42) og Eypórsson, G.P. og Jensen, B. (1999:39–57).

<sup>2</sup> Heimild: Guba, E.G. og Lincoln, Y.D. (1989).

## I.2 Fyrri athuganir á búferlaflutningum á Íslandi

Þótt fjölmargar skýrslur og úttektir hafi verið gerðar um byggðamál og búferlaflutninga á Íslandi hefur lítið farið fyrir fræðilegum grunnrannsóknum á þessu sviði.<sup>3</sup> Nokkrar rannsóknir hafa þó verið gerðar. Rannsókn Sigurðar Guðmundssonar (1973) er líklega fyrsta fræðilega rannsóknin á orsökum búferlaflutninga á Íslandi. Sigurður setti fram þrjár meginskýringar á búferlaflutningum. Í fyrsta lagi eiga sér stað flutningar fólks sem er að leita að betri störfum, meiri menntun eða öðrum bættum lífskjörum. Þessir flutningar hafa stundum verið kallaðir *aðstæðubundnir flutningar*. Í öðru lagi er rætt um óhjákvæmilega flutninga sem tengjast flutningi fólks úr foreldrahúsum og stofnun heimilis. Í þriðja lagi bendir Sigurður á „flutninga á pappírnum“, þ.e. þegar fólk skráir lögheimili sitt annars staðar en þar sem það býr, t.d. vegna náms eða vegna þess að íbúar tiltekinna sveitarfélaga njóti forgangs til vinnu. Könnun Sigurðar leiddi í ljós að helsta einkenni búferlaflutninganna á árunum 1960–1970 var flutningur fólks úr strjálbýli til Reykjavíkur og nálægra byggða.

Í rannsókn Hjalta Jóhannessonar (1990) á búferlaflutningum á Íslandi á tímabilinu 1983–1987 er beitt ýmsum kenningum um orsakir búferlaflutninga. Hjalti athugaði sérstaklega kenningar um aðdráttarafl stærðarinnar, mikilvægi vegalengda og áhrif atvinnuþróunar. Niðurstöður rannsóknarinnar voru þær að vegalengd skipti almennt litlu um búferlaflutninga á Íslandi. Hins vegar væri skýrt samband á milli stærðar þéttbýlisstaða og aðflutninga og ennfremur allsterkt samband á milli aðflutnings og fjölbreytni atvinnulífs.

Stefán Ólafsson (1997) vann viðamikla athugun á orsökum búferlaflutninga fyrir Byggðastofnun og birtust niðurstöður hennar árið 1997 undir heitinu *Búseta á Íslandi*. Í rannsókninni var sjónum beint að íbúunum sjálfum og viðhorfum þeirra. Meginforsenda rannsóknarinnar var sú að búferlaflutningar væru afleiðing af ákvarðanatöku einstaklinga og fjölskyldna og að þessi ákvarðanataka væri byggð á samanburði á búsetuþáttum upprunabyggðar og þess staðar sem til greina kæmi að flytja til. Niðurstöður rannsóknarinnar bentu eindregið til þess að unnt væri að skýra fólksfjöldaþróun í einstökum landshlutum með hliðsjón af ánægju íbúanna með þróun búsetuskilyrða. Mestu máli skiptu þau skilyrði sem snúa að því sem Stefán kallar nútímalega lífshætti, eins og t.d. fjölbreytni í atvinnulífi, menningu og afþreyingu, og góðar samgöngur. Könnun Stefáns sýndi að íbúar höfuðborgarsvæðisins voru ánægðastir með búsetuskilyrði sín, en íbúar Norðurlands eystra, einkum Akureyrar, fylgdu fast á eftir. Minnst var ánægjan á Vestfjörðum.<sup>4</sup> Þessar niðurstöður eru í samræmi við niðurstöður Hjalta Jóhannessonar.

<sup>3</sup> Sjá gagnagrunn um íslenskar byggðarannsóknir: [http://www.brsi.is/brsi/brsi\\_isbygg.htm](http://www.brsi.is/brsi/brsi_isbygg.htm)

<sup>4</sup> Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands árið 1988 kom einnig fram að fólk sem býr á stærri þéttbýlisstöðunum var almennt ánægðara með búsetu sína en þeir sem búa á smærri þéttbýlisstöðum og byggja atvinnulíf sitt öðru fremur á sjávarútvegi. Sérstaklega voru íbúar

Sú spurning hlýtur að vakna hver sé skýring vinsælda þess að búa í þéttbýli. Afstaðan til búsetuskilyrða mótast af mörgum þáttum. Hér koma við sögu atvinnuástand, þjónusta, verslun og menningarmál, svo nokkrir þættir séu nefndir. Í könnun Stefáns var mest kvartað yfir ástandi atvinnumála á Norðurlandi vestra, þá á Vesturlandi og á Suðurnesjum. Það eru einkum ófullnægjandi atvinnutækifæri (fjölbreytileiki) og tekjuöflunarmöguleikar sem fólk í þessum landshlutum kvartar undan. Í ljós kemur að breytingar á umfangi fiskvinnslu virðast hafa mikil áhrif á búferlaflutninga. Þetta er í samræmi við fyrri niðurstöður Gylfa Arnbjörnssonar sem kannaði breytingar á búsetu á árunum 1972 til 1986. Hann komst að þeirri niðurstöðu að vöxtur fiskiðnaðar á árunum 1972 til 1980, sem var nátengdur átaki stjórnvalda í nafni byggðastefnu, hefði dregið mjög úr flutningi fólks úr strjálbýli í þéttbýli á þessu tímabili. Á síðustu árum hefur þessi þróun snúist nokkuð við og flutningur kvóta til stærri byggðalaga valdið samdrætti í fiskvinnslu á smærri útgerðarstöðunum.<sup>5</sup> Gylfi benti einnig á að skortur á fjölbreytni atvinnutækifæra hafi skipt máli fyrir brottflutning og ein mikilvæg niðurstaða hans var sú að nýsköpun í atvinnulífi hafi verið einna minnst í litlu útgerðarbæjunum vegna þess að langflestir íbúanna voru ekki með framhaldsmenntun og fáir höfðu reynslu af stjórnunarstörfum.

Könnun Stefáns Ólafssonar leiddi einnig í ljós að menningar- og afþreyingarmál hafa sterkasta stöðu á stærstu þéttbýlisstöðunum, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri. Norðurland vestra og Suðurnes fylgja á eftir en minnst var ánægjan á þessu sviði á Austurlandi og Vestfjörðum. Mest hefur einnig verið að gerast á sviði menningarmála á höfuðborgarsvæðinu en næstmest á Norðurlandi eystra. Hið sama má segja um verslun og þjónustu. Höfuðborgarsvæðið hefur mikla yfirburði á þeim sviðum, en Suðurnes, Akranes og Akureyri fylgja á eftir. Austfirðir og Vestfirðir standa lakast að þessu leyti. Á móti vegur að fólk á landsbyggðinni er almennt ánægðara með umhverfisskilyrði og veðurfar en íbúar Faxaflóasvæðisins. Mest er ánægjan með umhverfisskilyrði á Vesturlandi, Norðurlandi og Austurlandi. Ánægjan er minnst á höfuðborgarsvæðinu. Austfirðingar eru sérlega ánægðir með veðurfar.

Hér skal einnig minnst á rannsókn Gylfa Magnússonar (1998) en hann skrifaði doktorsritgerð um búferlaflutninga á Íslandi. Í ritgerðinni setur hann fram líkan þar sem einstaklingar velja búsetu með háþyrðing velferðar yfir ævina í huga. Einstaklingar bera saman væntanlegt notagildi sitt af því að búa á hinum ýmsu stöðum og flytja búferlum ef hagur af slíkum flutningi er meiri en sem nemur kostnaði við flutninginn. Hann kemst að því að vinnumarkaður virðist mjög skilvirkur hérlendis og

---

þéttbýlisstaða, þar sem þjuggu færri en 1000 íbúar, óánægðir með búsetustað sinn og létu uppi óskir um að flytja til stærri byggðarlaga.

<sup>5</sup> Þar að auki virðist svo vera sem afstaða til starfa í fiskvinnslu hafi breyst á undanförunum árum á þann hátt að Íslendingar vilji síður en áður starfa í þessari grein. Fjöldi útlendinga í greininni ber vitni um þessa þróun. Þannig hefur atvinnuástand verið gott á Vestfjörðum og tekjur yfir landsmeðaltali um langt árabli. Skortur á atvinnu- og tekjuöflunartækifærum er því ekki líklegur til þess að hafa þvingað fram brottflutning úr landshlutanum, enda kvarta Vestfirðingar minna undan atvinnumálum í könnun Byggðastofnunar en flestir aðrir landsbyggðarbúar.

fólksflutningar virðist jafna út mismun í launakjörum og atvinnustigi á milli landsvæða. Ennfremur bendir Gylfi á stærðarhagkvæmni í framleiðslu vöru og þjónustu sem eina af meginorsökum búferlaflutninga. Þetta á ekki síst við um veitingu ýmissa almannagæða og þjónstu af hendi ríkisins sem og framboð á ýmsum félagslegum gæðum. Hann bendir á að tiltölulega litlar breytingar á þeim hagrænu hvötum sem landsmenn standa frammi fyrir, t.d. með sköttum og niðurgreiðslum, geti haft umtalsverð áhrif á fólksflutninga innanlands.

Í könnun Stefáns Ólafssonar er einnig fjallað um hvaða einstaklingar séu líklegastir til þess að flytja búferlum: Flutningstíðni er mest í aldurshópnum 15–34 ára. Þeir sem lokið hafa háskólamenntun eða bóklegu framhaldsnámi eru líklegri til þess að flytja búferlum en aðrir. Hæst er flutningatíðnin hjá fólki sem starfar í verslunar- og þjónustustörfum. Þeir sem búa í eigin húsnæði flytja síður en fólk sem leigir eða býr hjá foreldrum og ættingjum. Síðasta niðurstaðan er reyndar í samræmi við erlendar rannsóknir og niðurstöðu Haustskýrslu Hagfræðistofnunar 2002.<sup>6</sup>

Ofangreindar rannsóknir staðfesta allar að Íslendingar virðast sækjast eftir því að búa í þéttbýli. Ástæður þessa eru margvíslegar en ljóst er að þéttbýlið býr yfir fjölbreyttari atvinnutækifærum fyrir vel menntað ungt fólk, þar er verslun og þjónusta í mestum blóma og sömuleiðis menningar- og félagslíf. Ungt fólk sem ekki hefur náð að skjóta djúpum rötum í heimabyggð sinni og á væntanlega langa ævi framundan er líklegast til þess að flytja í þéttbýlið og sömuleiðis fólk sem ekki hefur fest kaup á íbúðarhúsnæði.

En rannsóknir þessar svara samt ekki ýmsum spurningum sem við munum velta fyrir okkur hér: Felast einhver sérstök vandamál í þessari þróun eða er hún að öllu leyti merki um heilbrigða efnahagslega þróun? Er ástæða til aðgerða? Hver eru áhrif bættra samgangna á byggðapróunina? Við munum sýna fram á að skipulag vegakerfis getur skipt sköpum fyrir þróun byggðar. Ennfremur geta hagrænir og félagslegir þættir togast á. Kannski er best að búa á Austurlandi en þeir tekjumöguleikar sem eru í þéttbýlinu á suðvesturhorninu eru einfaldlega taldir mikilvægari en lífsgæðin fyrir austan. Sömuleiðis er ekki ljóst hve munur á verði húsnæðis þarf að vera mikill til þess að fólk kjósi að búa áfram í dreifbýli. Þetta skiptir t.d. máli ef meta á áhrif aukins framboðs íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu á byggðapróun í landinu. Miklar breytingar hafa orðið á skipulagi fiskveiða undanfarna áratugi og útgerðarstaðirnir orðið færri en jafnframt stærri. Þessar breytingar hafa verið samhliða búseturöskun í landinu, en óvíst

---

<sup>6</sup> Breski hagfræðingurinn Andrew Oswald, prófessor við Warwick háskóla, hefur bent á að í Evrópu fer saman mikið svæðisbundið atvinnuleysi og hátt hlutfall fólks í eigin húsnæði. Sú skýring sem gefin hefur verið á þessu fyrirbæri er að þegar fólk býr í eigin húsnæði sé erfitt að flytja sig um set ef harðnar í ári á viðkomandi svæði. Staðbundnar kreppur valda lækkun fasteignaverðs sem síðan torveldar allan brottflutning fasteignaeigenda. Leigjendur geta hins vegar fremur flutt sig um set. Oswald gengur svo langt að fullyrða að skýra megi mismun atvinnuleysis á milli landa, og á milli svæða innan hvers lands, með því hversu algengt sé að íbúar eigi íbúðarhúsnæði sitt. Þau lönd og landsvæði þar sem tiltölulega flestir eiga þak yfir höfuðið eru einnig þau lönd þar sem atvinnuleysi er mest.

er hvaða þátt kvótakerfið á í þeirri þróun. Að lokum væri athyglisvert að reikna út hversu mikið þarf að greiða fólki fyrir að búa í dreifbýli ef hugur þess sækir til höfuðborgarsvæðisins. Þetta skiptir t.d. máli þegar kemur að atvinnuskapandi framkvæmdum á landsbyggðinni. Við munum leita svara við þessum og fleiri spurningum.

## I.3 Fræðileg greining

Við fjöllum fyrst fræðilega um drifkrafta búferlaflutninga frá sjónarhóli hagfræði og félagsfræði. Athyglisvert er að bera saman greiningarniðurstöður þessara tveggja fræðigreina. Síðan verða kenningarnar sannreyndar með gögnum um fólksflutninga og með viðtölum.

### I.3.1 Hagfræðileg lýsing á orsökum byggðapróunar og búferlaflutninga

Í þessum kafla verður leitast við að kanna breytt búsetumynstur, orsakir þess og afleiðingar frá sjónarhóli hagfræðinnar. Lýst verður á hvern hátt búsetumynstrið ákvarðast af flutningskostnaði, bæði afurða og aðfanga, stærðarhagkvæmni og staðsetningu markaða. Einnig verður fjallað um hugsanlegar neikvæðar afleiðingar byggðaröskunar og mögulegar aðgerðir stjórnvalda í því sambandi.

Það er athyglisvert að efnahagsstarfsemi fer yfirleitt fram á afmörkuðum svæðum innan hvers lands. Hér verður fyrst fjallað um nokkrar hagfræðilegar orsakir þéttbýlismyndunar en síðan hugað að staðsetningu þéttbýlisins og orsökum breytts byggðamynsturs.

#### I.3.1.1 Orsakir þéttbýlismyndunar

Enski hagfræðingurinn Alfred Marshall benti fyrstur manna á kosti þéttbýlismyndunar fyrir atvinnulífið. Hér er á ferð ýmiss konar stærðarhagkvæmni sem verður þess valdandi að framleiðni fyrirtækja er þeim mun meiri því fleiri sem þau eru saman. Marshall lýsti fyrstur þeim hag sem fyrirtæki hafa af því að staðsetja rekstur sinn hvert í nágrenni við annað. Bandaríski hagfræðingurinn Hotelling bætti um betur og færði frekari rök fyrir því að fyrirtæki í sömu starfsgrein sæktu á svipaðar slóðir. Þessi röksemdafærsla skýrir að hluta tilvist borga og bæja en einnig þá staðreynd að fyrirtæki í sömu atvinnugrein taka sér yfirleitt bólfestu í sama borgarhlutanum. Sem dæmi má nefna að fjármálafyrirtæki erlendis eru oft staðsett í sama borgarhverfi. Í Reykjavík eru flestar fataverslanir á Laugaveginum og nú hin síðustu ár í Kringlunni og Smáralind. Húsgagnaverslanirnar er að finna í Síðumúla og í Skeifunni og bílaumboðin á Ártúnshöfða og nágrenni. Svo virðist sem fyrirtækin hagnist af því að vera í nálægð hvert við annað, jafnvel þótt þau séu í harðri samkeppni.

En hver voru rök Marshalls? Í fyrsta lagi myndast stærri vinnumarkaður við það að fyrirtækin reka starfsemi sína á sama svæði. Þetta hefur margs konar hagræði í för með sér. Þegar vel gengur hjá einu fyrirtæki getur það ráðið starfsfólk frá þeim sem ekki vegnar eins vel. Þannig verður framboð vinnuafls sveigjanlegra og launasveiflur minni.<sup>7</sup> Ef einungis væri fyrir hendi eitt fyrirtæki í hverri atvinnugrein væri næsta víst að það þyrfti að bjóða hærri laun til þess að lokka starfsfólk inn í atvinnugreinina. En nú myndast sá möguleiki að starfsfólk í öðrum fyrirtækjum getur bæst í raðir þeirra sem vinna hjá því fyrirtæki sem best gengur. Starfsfólkið sjálft hefur einnig hag af því að vinna hjá fyrirtæki sem staðsett er í þyrpingu fleiri sams konar fyrirtækja. Ástæðan er sú að slíkt veitir tryggingu gegn atvinnumissi. Þegar atvinnuveitandi segir starfsmanni upp störfum þá getur hann leitað á náðir annarra sams konar fyrirtækja. Atvinnumissir þarf því ekki að þýða viðvarandi atvinnuleysi. Þetta er mikilvægt ef þjálfun og þekking starfsfólksins er bundin við ákveðna atvinnugrein. Þess vegna er starfsfólk því viljugra til þess að vinna í ákveðinni atvinnugrein því fleiri sem fyrirtækin eru. En þetta þýðir jafnframt að fyrirtækin komast upp með að greiða lægri laun að jafnaði, laun þurfa ekki að vera jafn há í greininni og ella vegna minni hættu á atvinnumissi.<sup>8</sup> Þannig hafa bæði fyrirtækin og starfsmennirnir hag af því að fyrirtæki í sömu grein séu staðsett á svipuðum slóðum.

Í öðru lagi benti Marshall á að sambýlið getur orðið til þess að stjórnendur og starfsmenn læri hver af öðrum. Uppgötvanir sem gerðar eru í einu fyrirtæki spyrjast þá fyrr út til hinna sem staðsett eru í nálægð við það. Stjórnendur einstakra fyrirtækja hittast kannski oftar og einnig starfsmenn. Þegar starfsmenn hætta störfum hjá einu fyrirtæki og hefja störf hjá öðru færast einnig þekking á milli fyrirtækjanna. Nýtt fyrirtæki hefur t.d. ýmsan hag af því að setja upp starfsemi sína við hlið annarra sem rótgrónari eru. Á þann hátt getur það lært af reynslu hinna eldri og náð sér fljótar á strik.

Í þriðja lagi er líkleggra að þyrping sambærilegra fyrirtækja leiði til stofnunar annarra fyrirtækja sem sjái þeim fyrir ýmiss konar aðföngum og þjónustu. Þessi síðarnefndu fyrirtæki geta ýmist framleitt aðföng eða þjónustu sem veitt er fyrirtækjum í greininni. Fyrirtæki í Reykjavík búa þannig við mikið hagræði í samanburði við fyrirtæki úti á landi. Auðveldara er að festa kaup á tölvum og forritum og viðhald allra tækja verður auðveldara vegna nálægðar tölvufyrirtækja. Ráðgjafarþjónusta er á næsta leiti. Endurskoðendur og lögfræðingar keppast um að hafa sem flesta viðskiptavini. Aðgengi að ríkisstofnunum er auðveldara. Þannig eru dæmi um að fyrirtæki úti á landi þurfi að

---

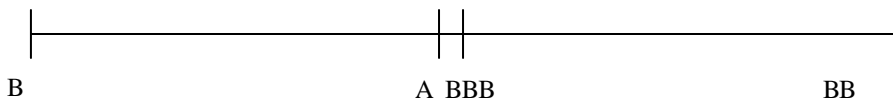
<sup>7</sup> Uppsveifla í hátæknigeiranum á Íslandi í lok tíunda áratugarins hafði í för með sér aukna eftirspurn eftir þjónustu forritara. En vegna þess hversu vinnumarkaðurinn er lítill hér á landi varð afleiðingin sú að laun forritara hækkuðu mjög mikið. Í mörgum tilvikum þrefölduðust laun á skömmum tíma og hröpuðu síðan aftur niður þegar þenslunni lauk. Miklar launahækkanir í góðæri drógu úr drifkrafti greinarinnar sem þannig bar skarðan hlut frá borði vegna strjálbýlis og fámennis hér á landi.

<sup>8</sup> Á móti þessu vegur að eitt eða fáein fyrirtæki geta verið í einkeypisaðstöðu í strjálbýlinu og komist upp með að greiða lág laun fyrir þær sakir.

hafa sérstakan starfsmann á höfuðborgarsvæðinu til þess að annast samskipti við ríkisstofnanir. Alþjóðaflugvöllur er í nágrenni borgarinnar svo auðvelt er að ferðast til annarra landa. Líta má á flugsamgöngur sem eina tegund þjónustu við atvinnulífið.

Kenning Marshalls segir okkur ekki hvaða þættir ákvarða hvar á landinu þéttbýlið verður. Hér getur tilviljun ráðið. Duglegir athafnamenn á fyrri öldum hafa í mörgum tilvikum haft varanleg áhrif á byggðamynstur í landinu. Þegar kaupún blómgast um stundarsakir vegna dugmikilla stjórnenda og starfsmanna þá leiðir það til þess að íbúafjöldi eykst og þorpið stækkar. En meiri íbúafjöldi bíður fleiri fyrirtækjum heim, sem síðan kallar á enn fleira starfsfólk. Þannig getur byggð margfaldast á ævi nokkurra dugmikilla einstaklinga og byggðin haldið áfram að dafna eftir þeirra dag vegna innbyggðrar stærðarhagkvæmni. Tímabundin þróun sem leiðir til þess að einn byggðarkjarni verður öðrum stærri getur á þennan hátt leitt til langvarandi vaxtar viðkomandi byggðar þegar fyrirtæki og einstaklingar flytja sig um set úr strjálbýli í þéttbýli.

Hugum nú að kenningum Hotellings. Staðsetningarkenning Hotellings skýrir kannski enn betur en kenning Marshalls af hverju fyrirtæki í sömu grein sækja í sömu borgarhverfin. Hún skýrir af hverju leikhúsin í London eru flest í Covent Garden, fjármála-fyrirtækin í City, dagblöðin í Fleet Street (á minna við á síðustu tímum), kvikmyndahúsin við Leicester Square eða járnsmiðir við Kampala Road í Uganda. Grunnhugmyndin er sú að neytendur sækja í þá verslun eða þau fyrirtæki sem eru næst heimili þeirra. Tökum sem dæmi götu þar sem eitt kvikmyndahús er staðsett, köllum það A á línunni hér fyrir neðan.



Ímyndum okkur nú að við viljum setja á laggirnar annað kvikmyndahús og veljum því staðsetningu. Berum saman staðsetningarkostina B, BB og BBB. Ef við veljum fyrsta kostinn þá munu þeir einstaklingar sem búa á milli A og B en eru nær B koma til okkar. Hinn helmingurinn mun sækja til A. Kvikmyndahús A mun einnig fá alla þá einstaklinga sem eru búsettir á milli A og BB. Ef við gefum okkur nú þá forsendu að íbúar séu jafndreifðir um götuna þá mun markaðshlutdeild okkar vera 25% á meðan A hefur 75% markaðarins. Hið sama mun gerast ef við setjum upp starfsemi á BB. Ef við hins vegar veljum BBB þá fáum við helming markaðarins, þ.e.a.s. alla þá einstaklinga sem búa á milli A og BB. Takið eftir að við gætum einnig fengið helming markaðarins með því að setja upp tvö útibú, annað á B og hitt á BB. En kostnaður við starfrækslu tveggja útibúa verður ávallt meiri en við rekstur eins útibús á BBB. Ef nú þriðja fyrirtækið bætist í hópinn gilda sömu lögmál. Það mun ýmist taka sér stöðu vinstra megin við A eða hægra megin við BBB. Þannig myndast þyrping fyrirtækja, þau eru ekki jafn dreifð og viðskiptavinir þeirra.

Þau hagfræðilegu lögmál sem hér eru að verki skapa ýmiss konar hagræði fyrir einstaklinga. Þeir geta nú gengið að þjónustunni vísri á einum stað innan borgarinnar og þurfa ekki að leita að fyrirtækjum í sömu grein. Leitarkostnaður verður minni fyrir vikið. Hið sama má segja þegar öll eða flest fyrirtæki innan sömu greinar setjast að í sömu borg eða bæ. Þá er unnt að ganga að því sem vísu að þjónustan fái á viðkomandi stað. Ímyndið ykkur að húsgagnaverslanir séu jafndreifðar um allt höfuðborgarsvæðið. Fólk í kauphugleiðingum þarf þá að verja löngum tíma í að finna og ferðast á milli einstakra verslana. Hagræðið af því að hafa allar slíkar verslanir í sömu götu er augljóst.

Sömu kraftar verða þess valdandi að flest fyrirtæki innan sömu greinar taka sér bólfestu innan sama bæjarfélags. Vegna þess að markaðurinn er stærstur þar sem þéttbýlið er mest þá er líklegast að flestar greinar festi rætur þar sem flestir búa og auðvitað er þéttbýlið síðan mest þar sem atvinnugreinarnar eru flestar.

Af því sem hér hefur verið sagt má draga þá augljósu ályktun að þéttbýlinu fylgi ýmiss konar hagræði. Bæði einstaklingar og fyrirtæki hafa hag af því að setjast þar að. Ef nú eitt fyrirtæki er flutt í strjálbýlið fjarri mörkuðum og fjarri stórum vinnumarkaði þar sem fáir viðskiptavinir eiga leið um þá fylgir slíku mikið óhagræði. Flutningur ríkisstofnana út á land er gott dæmi um slíkt.

En eru einhverjir kraftar sem vinna gegn þéttbýlismynduninni? Eru einhver hagfræðilögmál sem geta komið í veg fyrir að allir Íslendingar setjist að á höfuðborgarsvæðinu? Sá kraftur sem vinnur gegn þéttbýlismyndun er kunnur öllum þeim sem þurfa að keyra Miklubraut í Reykjavík á leið til vinnu á hverjum morgni. Fólk lærir hvert af öðru en þvælist líka stundum hvert fyrir öðru! Mikill mannfjöldi skapar einnig ýmiss konar ytra óhagræði. Umferðartafir eru aðeins eitt dæmi. Þegar einstaklingur flytur í þéttbýlið þá kemur hann með mannauð sinn í farteskinu og eykur á þann hátt framleiðni allra í borginni. En með því að aka bíl sínum til vinnu þá hægir hann á umferðinni svo það tekur lengri tíma fyrir alla aðra að komast til vinnu. Þannig minnkar framleiðni borgarinnar. En það eru fleiri ytri áhrif á ferð. Húsnæðisverð hækkar við það að fleiri flytjast í þéttbýlið og þá verður dýrara fyrir alla aðra að flytja þangað. Þannig getur fasteignaverð farið hækkandi og umferðartafir vaxandi. Svo getur farið að sum fyrirtæki og sumir einstaklingar sjái hag sínum betur borgið með því að setjast að í næststærsta byggðarkjarnanum. Þá myndast aukið jafnvægi í byggð landsins. Það er undir aðstæðum komið hversu margir þéttbýlisbyggðarkjarnar eru í slíku jafnvægi. Ef þjóðin er mjög fámenn má vel vera að einungis einn byggðarkjarni muni að lokum verða til. Eða kannski tveir! Slíkt fer eftir hversu fljótt er unnt að reisa ný hverfi á helstu þéttbýlisstöðum og hversu kostnaðarsamt það er. Einnig skiptir máli hversu vel samgöngukerfið er skipulagt. Neðanjarðarlestir í stórborgum Vesturlanda hafa orðið til þess að borgirnar hafa vaxið mun meira en þær annars hefðu gert. Slík samgöngukerfi draga úr því óhagræði sem þéttbýlinu fylgir og þar með verður krafturinn sem heldur aftur af fólksflutningum í þéttbýli minni.

### **I.3.1.2 Staðsetning atvinnuvega**

Ekki eru þó allir atvinnuvegir staðsettir innan borgarmarkanna. Hugmyndir hagfræðinnar um staðsetningu atvinnugreina sem þarfnast mikils lands og náttúruauðlinda eiga rætur að rekja til þýska hagfræðingsins von Thünens. Hugmyndin er sú að fjarlægð frá markaði og flutningskostnaður ráði miklu um staðsetningu atvinnugreinanna, auk þess sem nauðsynlegt landrými skipti miklu máli. Þannig er sú framleiðsla sem dýrast er að flytja á markað staðsett næst endanlegum markaði, en lengst í burtu er sú framleiðsla sem ódýrust er í flutningi. Með því að staðsetja slíka framleiðslu langt frá markaði er unnt að fá ódýrara land og ná þannig niður framleiðslukostnaðinum. Nýting landsins er einnig mikilvægur áhrifavaldur. Fyrirtæki sem hafa hlutfallslega mikla framleiðni á fermetra munu staðsetja sig miðsvæðis þar sem landverð er hátt, en þau sem hafa lægri framleiðni munu vera fjær þar sem landið er ódýrara. En fjarlægð frá aðföngum skiptir einnig máli. Á Íslandi hefur t.d. staðsetning fiskimiða og ræktanlegs lands skipt máli fyrir sjávarútveg og landbúnað.

Kenning von Thünens varpar þannig ljósi á staðsetningu atvinnugreina á Íslandi. Flest þjónustufyrirtækin eru staðsett á höfuðborgarsvæðinu, þar sem markaðurinn er stærstur, vegna þess að mjög dýrt er að flytja þessa þjónustu til neytenda og einnig dýrt fyrir neytendur að ferðast langa vegu til þess að njóta hennar. Sömuleiðis krefst rekstur slíkra fyrirtækja ekki mikils rýmis, svo ekki er augljós ábati af því að flytja starfsemina út fyrir borgarsvæðið. Þjónustufyrirtækin njóta því stærðarhagkvæmni í anda Marshalls; þau eru staðsett þar sem markaðurinn er stærstur og hvorki þarf að flytja þjónustuna til neytenda né neytendur til þjónustunnar. Í útjaðri höfuðborgarsvæðisins er margs konar iðnaður sem býr við töluverðan flutningskostnað og nýtur mikillar stærðarhagkvæmni í þéttbýlinu. Segja má að þau hagfræðilögmál sem þeir félagarnir Marshall og Hotelling settu fyrstir fram ráði alfarið ferðinni þegar kemur að staðsetningu iðnaðar- og þjónustufyrirtækja. Landbúnaðinn er síðan að finna þegar lengra dregur frá Reykjavík. Svína- og kjúklingarækt er einkum í Mosfellssveit og á Kjalarnesi, en slíkur landbúnaður er ekki landfrekur og þrífst því í nágrenni höfuðborgarsvæðisins þrátt fyrir hátt verð á landi. Það er einnig tiltölulega dýrt að flytja kjúklinga- og svínakjöt á milli landshluta. Fjær þéttbýlinu er stunduð sauðfjárrækt og fiskveiðar, en báðar þessar greinar byggjast á aðgangi að náttúrunni; landflæmi og náttúruauðlindum. Þetta mynstur er því í samræmi við kenningar von Thünens.

Aukin tækni í fiskveiðum hefur á síðustu áratugum dregið úr nauðsyn þess að staðsetja frumvinnslufyrirtæki nálægt aðföngum vegna þess að stórir togarar geta sótt mið fjarri heimahöfn. Þannig hefur hlutfall mannaflans í þjónustu stöðugt aukist, en þar kemur stærðarhagkvæmni sú sem Marshall fjallaði um einnig við sögu. Þá geta tilviljanir orðið þess valdandi að borgir og bæir rísi. Þegar vísir að þéttbýli hefur myndast, eins og t.d. gerðist á suðvesturhorninu í lok 19. aldar, sjá þjónustufyrirtæki sér hag af því að setja starfsemi sína þar niður. Um þátt tilviljana og þéttbýlismyndunar er fjallað ýtarlega í haustskýrslu Hagfræðistofnunar 2002. Því fleiri sem atvinnurekendurnir eru, þeim mun fleiri fyrirtæki munu sækjast eftir því að starfa í þéttbýlinu. Þannig getur

myndast ferli þar sem þéttbýli dregur fólk og fyrirtæki að, og því meira sem þéttbýlið er þeim mun sterkari verður aðdráttarkrafturinn.

### **I.3.1.3 Orsakir breytts búsetumynsturs**

Breytt búsetumynstur stafar að miklu leyti af þeim umbreytingum sem orðið hafa á efnahagslífi landsins, minnkandi Þörf fyrir vinnuafli í frumvinnslu og vaxandi þjónustustarfsemi. Samkvæmt skilgreiningu er kostnaður við flutning þjónustu oft feikimikill og hún því staðsett nálægt mörkuðum. Og þótt flutningskostnaður sé minni, t.d. þegar um ræðir ýmsa bankastarfsemi, þá koma lögmál Marshalls enn við sögu. Ekki er hagkvæmt að flytja einstakar rekstrareiningar út á land vegna þess að vinnuaflið kýs fremur að vera þar sem atvinnuöryggi er meira, þ.e.a.s. þar sem fjöldi hugsanlegra vinnuveitenda er meiri.

Af þessu má draga þá ályktun að aukið vægi þjónustugreina og aukin framleiðni fjármagns í frumvinnslu hafi í för með sér að fyrirtæki þyrpist þangað sem þéttbýlið er mest. Þá aukast atvinnutækifæri í mesta þéttbýlinu en atvinnutækifærum í þorpum sem byggja á frumvinnslu fækkar. Þróun sem þessi er um flest eðlileg og sjálfsögd, merki framfara, en hefur þó í för með sér ýmsa vankanta sem nánar verður lýst hér á eftir.

Reyndar er það almennt lögmál að vöxtur og hnignun borga og bæja fer oftast saman við vöxt og hnignun einstakra atvinnugreina. Þegar miklar tækniframfarir verða leiða þær oft til þess að nýir þéttbýliskjarnar verða til eða þá að sumir staðir eflast á kostnað annarra. Þannig geta orðið til nýjar borgir sem þá vaxa á kostnað hinna sem áður voru mest áberandi. Erlendis eru mörg dæmi um slíkt. Iðnaðarborgir Norður-Englands uxu hratt á dögum iðnbyltingarinnar en hefur hnignað undanfarna áratugi þegar þjónustuþjófélagið hefur leyst iðnríkið af hólmi. Þannig efldust borgirnar Manchester, Liverpool og Sheffield á dögum iðnbyltingarinnar (fyrstu) en allar voru þessar borgir í hnignun í lok 20. aldar. Svipaða þróun má sjá annars staðar á Vesturlöndum. Sú iðnbylting sem varð í Bandaríkjunum í lok 19. aldar varð til þess að öflugar iðnaðarborgir risu á tiltölulega litlu svæði. Hér mætti nefna Detroit, Pittsburg og Buffalo auk fjölda annarra borga á svipuðum slóðum. En allar þessar borgir lentu í erfiðleikum á síðari helmingi 20. aldar þegar hlutdeild iðnaðar í atvinnu fór stöðugt minnkandi og þjónustuhagkerfið efldist.

Á Íslandi fólst iðnvæðingin fyrst of fremst í því að togarar hófu innreið sína í sjávarútveg. Þá efldist sjávarútvegur og einnig ýmsar byggðir sem eru nálægt gjöfulem fiskimiðum. Tæknibylting olli byggðaröskun og sveitirnar misstu frá sér margt fólk. En tæknin nam ekki staðar. Öflugri fiskiskip geta nú unnið aflann um borð og siglt langar vegalengdir. Nálægðin við fiskimiðið skiptir þannig ekki lengur sama máli. Jafnframt þarf minni mannafla til sjálfra veiðanna. Þjónustugeirinn eflist í stærstu bæjarkjörnum og þá verða búferlaflutningar frá litlum útgerðarstöðum til höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðar.

#### 1.3.1.4 Samgöngur, hagvöxtur og byggðaröskun

Könnum nú samspil samgangna, byggðaþróunar og hagvaxtar nánar. Gerum ráð fyrir að fyrirtæki sækist eftir þeirri stærðarhagkvæmni sem þéttbýlinu fylgir. Eins og fram hefur komið stafar hún meðal annars af sameiginlegum vinnumarkaði sem tryggir stöðugt framboð þjálfaðs vinnuafls, en einnig af því að fyrirtækjum er mikill hagur af því að geta fylgst með og lært hvert af öðru.

En mikill flutningskostnaður vegur að nokkru leyti upp á móti þessari stærðarhagkvæmni með því að skapa fjarlægðarvernd. Þegar dýrt er að flytja vöru á milli landshluta þá leiðir af sjálfu sér að ekki geta öll fyrirtæki haft starfsemi sína í sömu borg eða bæ. Tökum hárskera sem dæmi. Þeir gætu án efa haft hagræði af því að hafa allir aðsetur í sömu götunni, skiptast á skoðunum í hádeginu og læra hver af öðrum. En slíkt er hvorki hagkvæmt né arðvænlegt vegna þess hversu dýrt er að flytja þjónustuna á milli landshluta. Þess vegna er yfirleitt a.m.k. einn hárskera að finna í stærri byggðum landsins. Þannig togast á kraftar sem kalla ýmist á meiri eða minni samþjöppun. Stærðarhagkvæmnin kallar á meiri samþjöppun en flutningskostnaður á minni samþjöppun.<sup>9</sup> Þegar samgöngur voru litlar og lélegar innanlands var af þessum sökum að finna margs kyns atvinnurekstur jafnvel í smæstu byggðum. Áður en hringvegurinn var opnaður á Skeiðarársandi árið 1974 naut t.d. Höfn í Hornafirði mikillar fjarlægðarverndar, flutningskostnaður til Reykjavíkur var hár, sem síðan olli því að staðbundin þjónusta var í miklum blóma. Svipaða sögu má segja um ýmsa aðra staði, svo sem Blönduós, Borgarnes, Húsavík og Suðureyri við Súgandafjörð. Hér kemur upp í hugann hvernig fjarlægðarvernd ýmiss konar sértækra þjónustu og verslunar í Ólafsfirði gagnvart Akureyri hvarf með tilkomu Ólafsfjarðarganga. Sú mun einnig verða raunin þegar göng um Héðinsfjörð opna leið á milli Siglufjarðar og Akureyrar.

Gefum okkur nú sem dæmi að landinu megi skipta í tvennt; svæði A og svæði B, og að byggð sé meiri og þéttari á svæði B, strjálbýli meira á svæði A. Sömuleiðis eru fyrirtæki fleiri á svæði B. Gefum okkur sem forsendu að fólk flytjist seint eða ekki á milli landshlutanna en fjármagn sé fullkomlega hreyfanlegt. Lítum nú á áhrif beinna byggðastyrkja annars vegar og hins vegar samgöngubóta innan hvors landsvæðis um sig og einnig á milli þeirra.

#### *Byggðastyrkur*

Reynum fyrst að efla byggð á svæði A með því að leggja skatt á það fjármagn sem fyrir er á svæði B og styrkja rekstur fyrirtækja á svæði A. Nú flyst fjármagn á svæði A, fyrirtæki eru lögð niður á svæði B og ný rísa á svæði A. Færri fyrirtæki verða eftir í þéttbýlinu og stærðarhagkvæmnin minni. Nú læra íbúar á svæði B minna hver af öðrum en stærðarhagkvæmni eykst þó aðeins á svæði A. Nettó-áhrifin eru þau að það dregur úr uppgötvunum og menntun í landinu og slíkt veldur minni hagvexti. Hins

---

<sup>9</sup> Fyrir nokkrum árum reyndi tannlæknir í Reykjavík að leysa flutningsvandann með því að hanna hreyfanlega tannlæknastofu. Hann keyrði svo út um allt land og bauð þjónustu sína.

vegar verður meiri jöfnuður í lífskjörum á milli landshlutanna. Atvinnuástand hefur batnað á svæði A og tekjur þar með aukist þar. Verðlag lækkar á svæði A vegna meiri samkeppni og minni flutningskostnaðar sem stafar af því að fleiri vörur eru framleiddar þar. Verðlag hækkar aftur á móti á svæði B vegna aukins flutningskostnaðar (frá svæði A) og minni samkeppni á heimamarkaði. Hér nær byggðastefnan árangri ef markmið hennar er það eitt að jafna dreifingu byggðar í landinu en hún kemur niður á þjóðarframleiðslu og hagvexti; þjóðin er að meðaltali fátækari eftir en áður.

### *Bættar samgöngur á svæði A*

Nú fer ríkisvaldið aðra leið. Skattur er lagður á alla landsmenn en skatttekjurnar notaðar til þess að bæta samgöngur innan svæðis A án þess að nein samgöngubót verði á leiðinni frá A til B. Nú verður hagkvæmara að setja upp framleiðslu í stærstu byggð svæðis A, vegna þess að viðskiptavinir streyma úr öllum byggðum þess til höfuðstaðar svæðisins með minni tilkostnaði. Ímyndið ykkur jarðgöng sem tengja einn fjörð við annan á svæði A. Nú flytja sum fyrirtæki sig um set frá B til A vegna hinnar auknu eftirspurnar eftir vörum og þjónustu þar. En takið eftir að afleiðingarnar eru svipaðar og áður. Nú fækkar fyrirtækjum í þéttbýlinu á svæði A en fjölgar á hinu. Þá verður meira jafnvægi í lífskjörum innanlands en stærðarhagkvæmni og hagvöxtur minnka. Takið einnig eftir að fyrirtæki munu flytja sig um set innan svæðis A, frá smærri byggðarkjörnum til þess stærsta. Það verður því meira ójafnvægi í byggð innan svæðisins. Hins vegar geta þau fyrirtæki sem flytjast á svæðið ekki lengur notið góðs af miklum fjölda sambærilegra fyrirtækja á svæði B. Þau hafa ekki lengur aðgang að hinum stóra vinnumarkaði sem þar er þar sem alltaf er hægt að segja upp fólki og ráða aftur. Sömuleiðis eru ýmis þjónustufyrirtæki víðs fjarri. Ráðgjafa fyrirtækin eru þannig staðsett á svæði B og þau hafa ekki sérþekkingu á aðstæðum á svæði A. Nú lækkar þjóðarframleiðsla og það dregur úr vexti hennar en atvinnutækifæri verða fleiri á svæði A.

### *Bættar samgöngur frá B til A*

Það kann að koma lesandanum á óvart að áhrif vegbóta á leiðinni til A frá stærsta byggðarkjarnanum á svæði B eru þveröfug áhrifum samgöngubóta innan svæðis A. Nú verður hagkvæmara en áður að staðsetja fyrirtæki á B. Þá verður stærðarhagkvæmni meiri, framleiðni eykst og sömuleiðis hagvöxtur. En fyrirtæki úti á landi leggja upp laupana og meira ójafnvægi verður í byggð landsins. Verðlag lækkar á svæði B vegna þess að fleiri vörur eru nú framleiddar þar (sem hefur í för með sér aukna samkeppni) og sumar þarf ekki að flytja lengur frá svæði A. Einnig er samkeppni nú meiri á svæði B og verðlag því lægra af þeim sökum einnig. Verðlag hækkar á svæði A vegna þess að fleiri vörur þarf nú að flytja frá svæði B en lækkar vegna þess að flutningskostnaður er minni. Unnt er að sýna fram á að síðari áhrifin eru þeim fyrri yfirsterkari þannig að verðlag lækkar einnig á svæði A. Hins vegar lækkar verðlag á svæði B enn meira vegna þess að bæði áhrifin ganga þar í sömu átt. Nettó-áhrifin eru þau að mismunur verðlags á milli landshluta eykst í kjölfar bættra samgangna endaþótt verðlag lækki alls staðar á landinu.

Samgöngur á milli Egilsstaða og Akureyrar hafa batnað mikið á undanförunum árum. Í viðtölum okkar við verslunareigendur á Akureyri kom í ljós að þessar samgöngubætur hafa verið mikil búbot fyrir verslun og viðskipti á Akureyri. Sömuleiðis að verslun á Egilsstöðum hefur borið nokkuð skarðan hlut frá borði. Almennt má segja að samgöngubætur á Norður- og Norð-Austurlandi hafi eflt atvinnulíf á Akureyri á kostnað gömlu verslunarstaðanna, svo sem Blönduóss, Hofsóss, Húsavíkur og Egilsstaða. Kenningin segir að margvíslegt hagræði verði af samþjöppun verslunar og atvinnulífs á Akureyri. Hins vegar er ljóst að atvinnulíf annars staðar á Norður- og Austurlandi hefur beðið nokkurn hnekki fyrir vikið.

Sýna má fram á að bættar samgöngur á Suðurlandi hafi sömu áhrif og minni flutningskostnaður á milli Akureyrar og Reykjavíkur. Í þessu tilviki flytjast fyrirtæki til Reykjavíkur frá öðrum stöðum sunnanlands og sömuleiðis flytjast fyrirtæki að norðan og taka sér bólfestu á höfuðborgarsvæðinu. Þá eykst stærðarhagkvæmni, framleiðni og hagvöxtur en byggðunum fyrir norðan og jaðarbyggðum á Suðurlandi er ógnað.

#### 1.3.1.5 Fámennið og dreifing byggða

Þegar rætt er um dreifingu byggða innanlands skiptir miklu máli að stærð landsins og þjóðarinnar sé höfð í huga. Fámenn þjóð sem byggir stórt land hefur minni möguleika til þess að dreifa byggð jafnt um landið. Þannig má segja að fámenni íslensku þjóðarinnar setji dreifingu byggðar nokkrar skorður. Hér kemur ýmislegt til.

Fámennar þjóðir búa yfirleitt yfir fábreyttari atvinnuvegum en hinar fjölmennari. Á Íslandi hefur byggð einkum verið við sjávarsíðuna en þar er aðgengi að fiskimiðum auðvitað best. Hins vegar mynduðust fáir myndarlegir landluktir byggðarkjarnar framan af tuttugustu öld. Þetta getur orðið þess valdandi að byggð verði samþjappaðri en ella hefði orðið. Ástæða fábreytts atvinnulífs meðal fámennra þjóða er sú að fyrirtæki hafa ákveðna kjörstærð. T.d. er ekki hægt að búast við því að fámennar þjóðir starfræki bílaverksmiðjur eða flugvéilverksmiðjur. Og ef svo væri þá myndi ein slík nægja til þess að afla allflestum íbúum þjóðarinnar viðurværis, það væru fáir eftir til þess að gegna störfum í öðrum atvinnugreinum. Einhæfni eða sérhæfni atvinnulífs hjá fámönnum þjóðum er því að mestu óumflýjanleg. Afleiðing sérhæfninnar er svo meira umfang utanríkisviðskipta. Á mynd E1 er samband utanríkisviðskipta og fólksfjölda (mældum sem lógaríþma) sýnt fyrir 103 lönd árið 1986.<sup>10</sup>

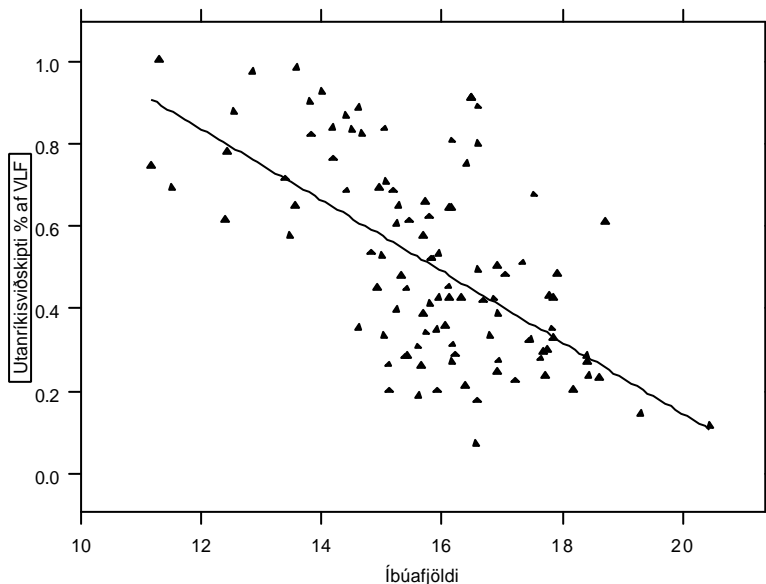
Utanríkisviðskipti gera fámönnum þjóðum kleift að njóta stærðarhagkvæmni – bæði innan fyrirtækja sem og á milli þeirra – með því að sérhæfa sig í framleiðslu færri vara og notast síðan við alþjóðleg viðskipti til þess að afla sér fjölbreytilegra neysluvara. Þessa hugmynd má rekja aftur til daga Adams Smith en síðari tíma hagfræðingar hafa fært hana í nútímabúning. Þannig verða alþjóðleg viðskipti til þess að fækka þeim vörum sem framleiddar eru innanlands en fjölga þeim vörum sem neytt er innanlands.

---

<sup>10</sup> Heimild: Gylfi Zoëga og Tryggvi Þór Herbertsson (2002).

Það ytra hagræði sem Marshall benti fyrstur á verður þá til þess að hagkvæmni framleiðslu innanlands eykst. Innlendir birgjar fá þá hvata til þess að finna upp og framleiða nýjar og betri tegundir aðfanga. Hér koma kannski fljótlega upp í hugum ýmsar uppfinningar tengdar sjávarútvegi hér á landi. Þannig hefur orðið mikill vöxtur hjá þeim fyrirtækjum sem sjá sjávarútvegsfyrirtækjum fyrir aðföngum. Tekjur þeirra jukust um 42% á árunum 1998 og 1999 og búist var við að þær ykust um 35% á milli áruna 1999 og 2000. Reyndar eiga 87% teknanna rætur að rekja til útflutnings. Kostnaður við rannsóknir og vöruþróun hefur numið um 9%<sup>11</sup> af heildarveltu í samanburði við 2,5% fyrir allan innlendan iðnað og 0,7% fyrir hagkerfið í heild (fyrir árið 1997).<sup>12</sup>

Mynd I-1. Hlutfall utanríkisviðskipta af vergri landsframleiðslu (VLF) að gefnum íbúafjölda í 103 viðskiptalöndum árið 1986



Stærsta fyrirtækið á þessu sviði, Marel, er nokkuð athyglisvert. Hér er á ferð fyrirtæki sem spratt upp úr rannsóknum við Háskóla Íslands og framleiðir hátæknivörur fyrir fiskiðnað. Tekjur hafa að meðaltali aukist um 38% á ári undanfarin 10 ár en einungis 2–3% tekna koma af innlendum markaði. Mikilvægi innlends fiskiðnaðar hefur heldur minnkað undanfarin átta ár og nú kemur um helmingur tekna frá sölu til kjúklinga og nautakjötsframleiðenda. Hinar miklu framfarir sem orðið hafa í stoðgreinum

<sup>11</sup> Þessar tölur komu fram í viðtölum við forsvarsmenn fyrirtækjanna Marel, Hampiðjan, Sæplast, Formax, Skaginn, Vaki og Póls-vogir.

<sup>12</sup> Heimild: Rannsóknarráð Íslands, Þjóðhagsstofnun og útreikningar höfunda.

sjávarútvegs hafa haft í för með sér mikla aukningu á framleiðni í sjávarútvegi eins og fram kemur í töflu I-1.

Tafla I-1. Vöxtur heildarframleiðni árin 1973–1997

Vöxtur heildarframleiðni 1973-1997	
Fiskveiðar	2,1%
Fiskiðnaður	1,0%
Annar iðnaður	0,8%

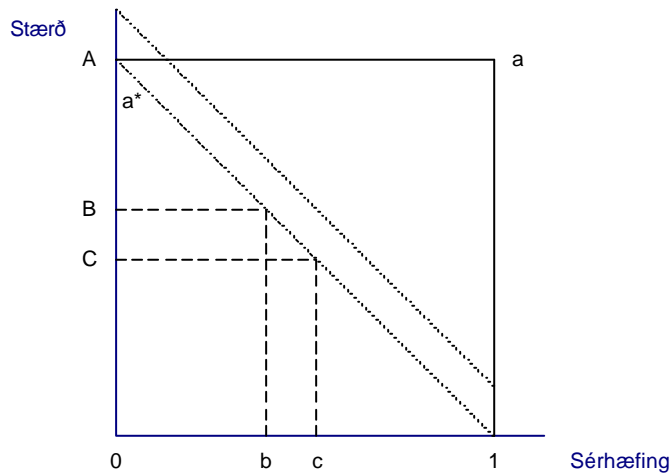
Heimild: Hagfræðistofnun, 1999

Það vekur athygli að þessi vöxtur framleiðni hefur fyrst og fremst orðið vegna innlendra uppgötvana en ekki vegna innflutnings erlendra tækni.

En utanríkisviðskipti hafa fleiri jákvæðar afleiðingar í för með sér fyrir hagþróun smáríkja. Þegar sérhæfing verður í fáum atvinnugreinum þá eru fleiri fyrirtæki starfrækt í hverri þeirra en ella. Þetta gefur starfsfólki aukið atvinnuöryggi: Þegar framleiðsla og atvinna dregst saman í einu fyrirtæki þá getur fólk oft fengið atvinnu í öðru fyrirtæki innan sömu greinar. Að síðustu verður aukin samþjöppun fyrirtækja innan færri greina til þess að uppgötvanir sem gerðar eru innan eins fyrirtækis nýtast betur hjá öðrum fyrirtækjum. Þannig lærir eitt fyrirtæki af reynslu annarra. Þegar framleiðni eykst í einu fyrirtæki vegna aukinnar tækni þá verður slíkt til þess að önnur fyrirtæki innan sömu greinar reyna að fylgja í fótsporin og tileinka sér sambærilega tækni.

Gefum okkur nú sem forsendu að tækni sé á sama stigi í hinum ýmsu löndum, óháð stærð landanna, og einnig hin sama í hinum ýmsu atvinnugreinum. Vegna þess að ný aðföng er einungis hægt að nota innan ákveðinna atvinnugreina og einnig vegna þess að uppgötvanir eru gerðar innan ákveðinna atvinnugreina, þá leiða þau ytri áhrif sem hér hefur verið rætt um til þess að bæði stærð landa og sérhæfing valda stærðarhagkvæmni eins og sýnt er á mynd I-2.

Mynd I-2. Stærð, sérhæfing og ytra hagræði



Á myndinni sjást tvær niðurrhallandi „jafnstærðarlínu“ sem sýna þau þör stærðar (landa) og sérhæfingar sem gefa ákveðið stig stærðarhagkvæmni innan sérhverjar atvinnugreinar. Þegar við færum okkur niður eftir slíkri línu þá helst meðalstærð atvinnugreina, þ.e.a.s. fjöldi fyrirtækja, stöðug. Þegar landið stækkar vex sérhæfing og aukinn hvati er fyrir frumkvöðla að koma fram með nýjar uppgötvanir. Land af stærð A getur þannig framleitt allar vörur og haft lágmarks stærðarhagkvæmni á punkti  $a^*$  eða þá sérhæft sig algerlega í einni atvinnugrein og notið meiri hagkvæmni á punkti  $a$ , sem er staðsettur á hærri jafnstærðarlínu. Það leiðir af þessu að tvö misstór lönd geta notið svipaðrar stærðarhagkvæmni ef hið smærra sérhæfir sig meira en hið stærra. Lönd af stærð B og C, sem sérhæfa sig á punktum  $b$  og  $c$ , njóta sömu stærðarhagkvæmni vegna þess að þau eru bæði á sömu jafnstærðarkúrfu. Stærðarhagkvæmnin ákvarðast bæði af sérhæfingu og stærð landanna.

Aukin sérhæfing smærra landa verður til þess að byggð verður ójafnari. Þegar atvinnulíf byggist á fáum greinum er næsta víst að fyrirtæki í sömu grein munu hópa sig saman í flestum greinum vegna þess ytra hagræðis sem hér hefur verið rætt um. Þannig má segja að smáríki hafi færri atvinnugreinar, reiði sig á utanríkisverslun í meira mæli og byggð sé þéttari að gefnu landsvæði. Þetta gerist nema því aðeins að staðbundnir framleiðsluþættir krefjist þess að byggðin dreifist meira um landið.

### 1.3.1.6 Hvert er vandamálið?

Hér hefur fræðilega verið sýnt fram á að breyttir atvinnuhættir og samgöngur leiða óumflýjanlega til búseturöskunar. Fólk flyst brott frá þorpum og bæjum, þar sem áður var blómleg byggð, til staða þar sem vaxandi atvinnuvegi er að finna. Slík þróun er að mörgu leyti eðlileg og alls ekki einskorðuð við Ísland. Kyrrstaða felur oftast í sér staðnað mynstur atvinnuvega og slíkt er ekki merki um styrkleika efnahagslífsins. Á það hefur einnig verið bent að samgöngubætur hafa veruleg áhrif á lífsgæði og

búsetumynstur í landinu. Bættar samgöngur innan fjórðunganna við helstu byggðarkjarna bæta lífskjör en valda samþjöppun verslunar og þjónustu í kjörnunum.

Sú spurning vaknar nú hvort hægt sé að skilgreina þessa þróun sem sérstakt vandamál. Það er eðlilegt að ríkisvaldið hafi eitthvert byggðaskipulag í huga þegar teknar eru ákvarðanir um samgöngur, opinbera þjónustu og svo framvegis. En fylgja búferlaflutningum einhver vandamál sem beina verður sjónum að? Hér verður fjallað um tvenns konar vandamál sem geta risið þegar búferlaflutningar breyta búsetumynstri landsins og tengjast þau bæði fasteignamarkaði.

Aukinn fólksfjöldi getur valdið því að fasteignaverð hækki og verði til þess að knýja á um auknar byggingaframkvæmdir, en fólksfækkun getur leitt til þess að fasteignaverð lækki. Fólksfjölgun leiðir til aukinnar eftirspurnar eftir húsnæði sem síðan kallar á hátt húsnæðisverð sem aftur leiðir til vaxandi framboðs nýs húsnæðis með tíð og tíma. Fólksfækkun leiðir hins vegar til lækkunar húsnæðisverðs og engra eða fárra húsnæðisbygginga. Þessi þróun getur falið í sér tvenns konar vandamál. Í fyrsta lagi getur orðið erfitt fyrir íbúa hnignandi staða að flytja búferlum til annarra blómlegri svæða vegna þess að erfitt er að selja íbúðarhúsnæði og því erfitt að kaupa húsnæði annars staðar. Þannig getur fólk lokast inni í eins konar fasteignagildru. Í öðru lagi veldur lækkandi húsnæðisverð því að veð rýrna, það leiðir til þess að erfiðara verður að fá lán til nýrrar atvinnustarfsemi sem síðan gerir ástandið enn erfiðara. Við fjöllum nú sérstaklega um þessi vandamál.

### *Fasteignamarkaður og búferlaflutningar*

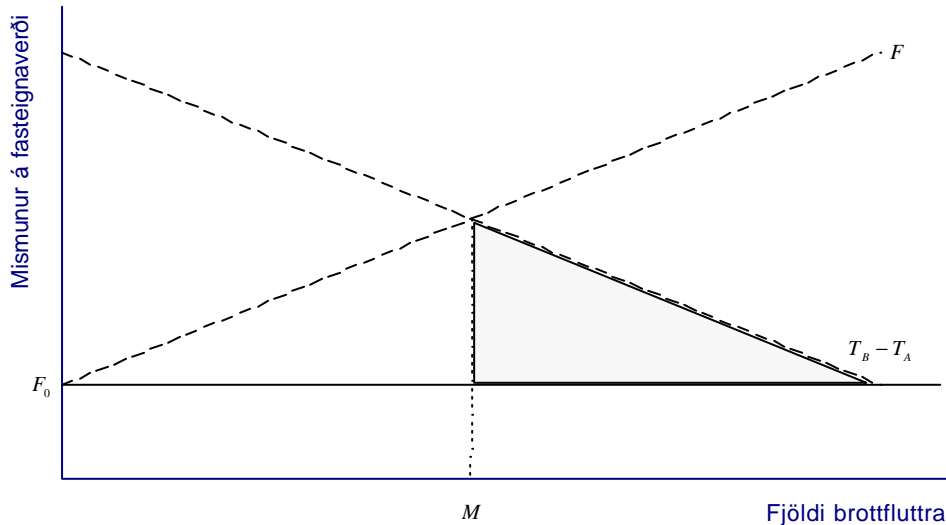
Tökum sem dæmi tvö bæjarfélög, A og B. Bæjarfélag A hefur um áraraðir byggt atvinnulíf sitt á frumvinnslu, sjávarútvegi eða þjónustu við landbúnað. Bæjarfélag B er á hinn bóginn nýtilkomið og byggir tilveru sína á nálægð við þéttbýli. Eftirspurn eftir vinnuafli í A felur fyrst og fremst í sér eftirspurn eftir ófaglærðu fólki til starfa í frystihúsum og afgreiðslu í verslunum. Hins vegar felur eftirspurn eftir vinnuafli á svæði B í sér spurn eftir menntaðra vinnuafli sem getur unnið í ýmsum þjónustufyrirtækjum í þéttbýli. Ef nú atvinnuvegir á svæði B eru í uppgangi en atvinnulífi á svæði A fer hrakandi leiðir það til þess að fólk flyst búferlum frá svæði A til svæðis B. En þótt hér sé um hagkvæma og að flestu leyti sjálfsagða þróun að ræða hefur hún ýmsa erfiðleika og óhagkvæmni í för með sér – óhagkvæmni sem vel er þess virði að greina með tækjum hagfræðinnar.

Gefum okkur að í byrjun megi flokka einstaklinga á svæði A eftir hæfileikum og menntun. Einkennum hvern einstakling með tveimur eiginleikum: hæfileikum og menntun. Við getum skilgreint hæfileika sem þá atorku, dugnað og útsjónarsemi sem kemur að gagni á vinnumarkaði. Gera má ráð fyrir því að þeir einstaklingar sem hafa meiri menntun eða dugnað sjái sér helst hag í því að flytja sig um set, frá svæði A til svæðis B. En hver er kostnaðurinn og ábatinn við slíka flutninga? Persónulegur ábati felst í hærri tekjum á svæði B og hugsanlega meiri möguleikum til þess að bæta kunnáttu sína og þekkingu þannig að hagar vænkist enn frekar með tíð og tíma.

Persónulegur og samfélagslegur kostnaður við flutningana er ýmiss konar. Gera má ráð fyrir að fasteignaverð á svæði B sé töluvert hærra en á svæði A þótt gæði og stærð híbýlanna séu svipuð. Táknnum mismuninn með bókstafnum  $F$ . Mismunandi fasteignaverð veldur því að persónulegur kostnaður fylgir flutningnum. Gera má ráð fyrir að einstaklingur ákveði að flytja sig um set ef núvirði framtíðartekna á stað B, táknnað með  $T_B$ , er nægilega mikið hærra en núvirði framtíðartekna á svæði A, táknnað sem  $T_A$ , til þess að hægt sé að réttlæta kaup dýrara íbúðarhúsnæðis. Huglægir þættir koma einnig til sögunnar. Líklegt er að einstaklingur hafi bundist vináttu, og fjölskylduböndum á svæði A sem að einhverju leyti rofni við flutninginn. Á móti kemur að ýmis huglægur hagur er af því að setjast að á svæði B. Þar er þéttbýli meira og betri möguleikar til menningar- og tómstundaiðju. Erfitt er þó að meta peningalegt virði slíkra huglægra þátta.

Samkvæmt ofansögðu flytja einstaklingar frá A til B svo fremi sem:  $T_B - T_A = F$ . Einstaklingurinn flytur því frá A til B ef mismunur á núvirði ævitekna er jafn eða meiri en sem nemur mismun fasteignaverðs á stöðunum tveimur að teknu tilliti til huglægra þátta. Hugum nú aðeins frekar að þessari jöfnu. Ljóst er að því fleiri sem sjá sér hag í flutningunum, því meira mun fasteignaverð lækka á svæði A og hækka á svæði B. Hér er á ferð ákveðinn félagslegur kostnaður af brottflutningi einstaklinganna. Þannig mætti ímynda sér að jafnvægi myndaðist þar sem munur á fasteignaverði er orðinn það mikill að fleiri sjái sér ekki hag í því að flytja. Einnig er ljóst að því fleiri sem flytja sig um set þeim mun minni verður ábatinn af flutningunum vegna þess að menntun og hæfileikar þeirra sem síðar koma eru kannski eitthvað minni en þeirra sem fyrst flytja á brott. Þessum hugleiðingum er lýst á mynd I-3.

## Mynd I-3. Samband fasteignaverðs og fólksflutninga

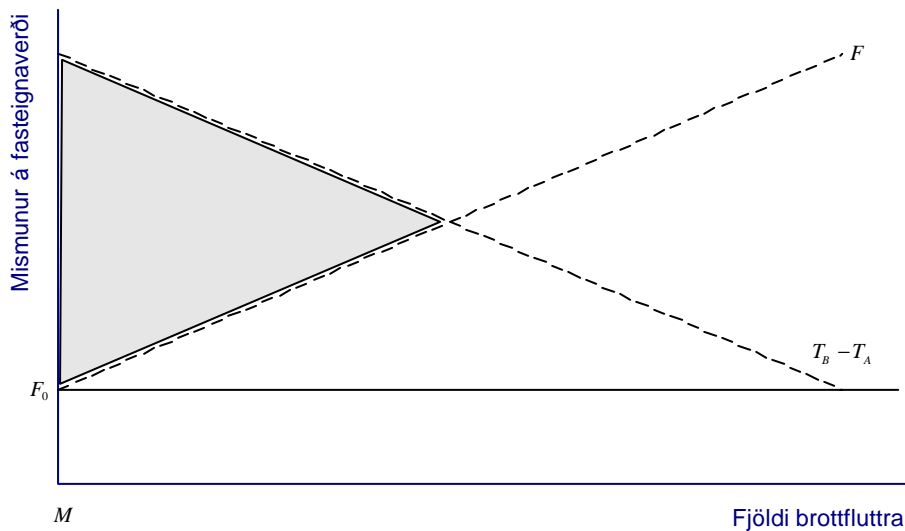


Á myndinni sést að jafnvægi myndast þegar fjöldi einstaklinga er jafn  $M$ . Þá hefur fasteignaverð á svæði A lækkað og sömuleiðis menntun og hæfileikar þeirra sem eftir sitja svo að fleiri sjá sér ekki hag í því að flytja til B. En takið eftir því að ýmsir þeirra sem eftir sitja hefðu fremur kosið að flytjast á brott ef fasteignaverð hefði haldist hátt, þ.e.a.s. fórnarkostnaður flutninganna hefði verið minni. Skyggða svæðið sýnir hversu mikið þessir einstaklingar hefðu hagnast ef þeir hefðu getað flutt sig um set við óbreytt fasteignaverð. Þetta er mismunurinn á ábata þeirra  $T_B - T_A$  og kostnaði  $F_0$ . En þeir geta ekki flust á brott vegna þess að kostnaður er meiri sökum þess að fasteignaverð hefur lækkað, kostnaður er  $F$  en ekki  $F_0$ . Þannig má segja að „fasteignagildra“ myndist. Þeir sem erfiðast eiga með flutninginn geta setið fastir og orðið eftir í mannfærra byggðarlagi. Fámennið verður nú meira á svæði A og mannaúður minni.

Minnkun mannaúðs á svæði A hefur ýmsar afleiðingar í för með sér. Fyrst skal nefna að skattstofnar minnka, það hefur í för með sér að skattar (skattprósentur) munu hækka að gefnu óbreyttu þjónustustigi. En fleira kemur til. Þegar hluti byggðarinnar hefur flutt á brott leiðir það til minni eftirspurnar eftir þjónustu þeirra sem eftir sitja. Þá lækka ráðstöfunartekjur enn frekar. Einnig má búast við því að nýsköpun og framfarir verði hægari en áður. Þessi áhrif verða öll til þess að hagur þeirra sem eftir sitja á svæði A verður verri en áður. Almennit verri efnahagur á svæði A gerir síðan einstaklingum erfiðara fyrir að flytja sig um set. Þeir hafa minna fé á milli handanna og svigrúm til lántöku verður minna. Þá verður erfiðara fyrir fólk að fá lán hjá bönkum til þess að fjármagna flutningskostnaðinn.

Takið eftir að hér er um ytri áhrif eða samfélagslegan kostnað að ræða. Þegar einstaklingar ákveða að flytja búferlum frá svæði A til svæðis B leiðir slíkt til þess að fasteignaverð lækkar, skattstofnar lækka, skattar hækka (eða samfélagsleg þjónusta minnkar) og minna verður fjárfest í atvinnulífi á svæði A. Allt þetta hefur í för með sér óhagræði fyrir þá sem eftir sitja. Þannig má leiða að því líkur að samfélagslegur kostnaður flutninganna sé meiri en kostnaður viðkomandi einstaklinga. Þegar vel menntaður eða reynsluríkur einstaklingur ákveður að flytja sig um set og notfæra sér möguleika þéttbýlisins til starfa eða náms þá tekur hann ekki með í reikninginn þann kostnað og óhagræði sem aðrir verða fyrir. Nú er unnt að skilgreina „byggðavandann“ sem þetta ytra óhagræði eða sem þann samfélagskostnað sem ákvarðanir slíkra einstaklinga hafa í för með sér.

Mynd I-4. Velferðaráhrif vistarbandsins



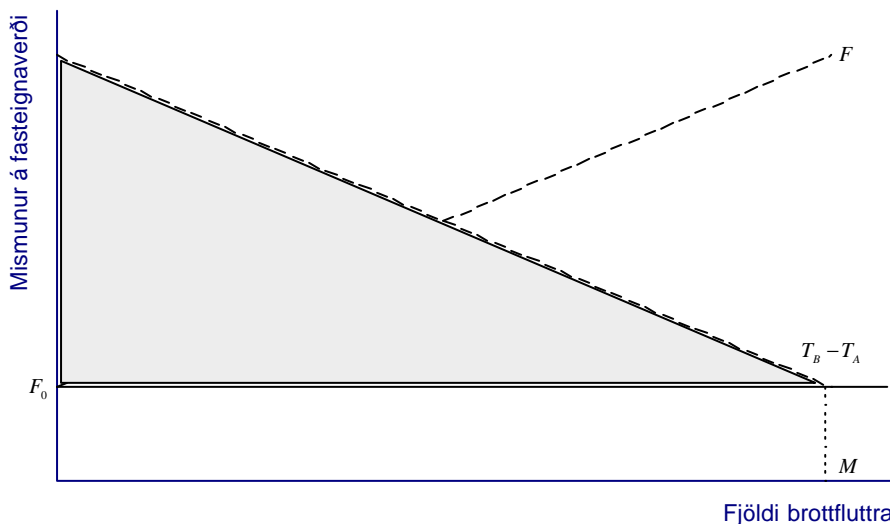
En ef þetta er vandinn, hvernig er þá best að bregðast við honum? Ein leiðin væri sú að gera einstaklingum erfiðara fyrir að flytjast á brott. Þá væri unnt að leggja flutningsgjöld á þá sem ákveða að flytja sig um set. Vistarbandið sem tíðkaðist á fyrri öldum er dæmi um slíkar „sektir“ sem voru svo miklar að enginn sé sér hag í því að flytja sig um set. Áhrifum vistarbandsins er lýst á mynd I-4.

Enginn flytur sig um set þrátt fyrir umtalsverðan hag sem yrði af slíkum flutningum. Það velferðartap sem verður vegna vistarbandsins er skyggða svæðið á myndinni hér að ofan. Komið er í veg fyrir að fasteignagildra myndist en þetta gerist á kostnað þeirra

mörgu sem hefðu getað bætt hag sinn með búferlaflutningum. Þessi leið er því ekki skynsamleg. En hvað er þá til ráða?

Sú ráðstöfun sem sennilega er best fallin til þess að koma í veg fyrir myndun fasteignagildru er að hið opinbera bæti íbúum upp lækkun fasteignaverðs með því að kaupa hluta af fasteignum þeirra sem flytjast á brott. Þá er fórnarkostnaður flutninganna óháður fjölda þeirra sem ákveða að færa sig um set. Styrkurinn verður þá þeim mun meiri sem fleiri ákveða að flytja. Velferðaraukningunni er lýst á mynd I-5 og er henni lýst með skyggða fletinum.

Mynd I-5. Velferðaráhrif niðurgreiðslu flutninga

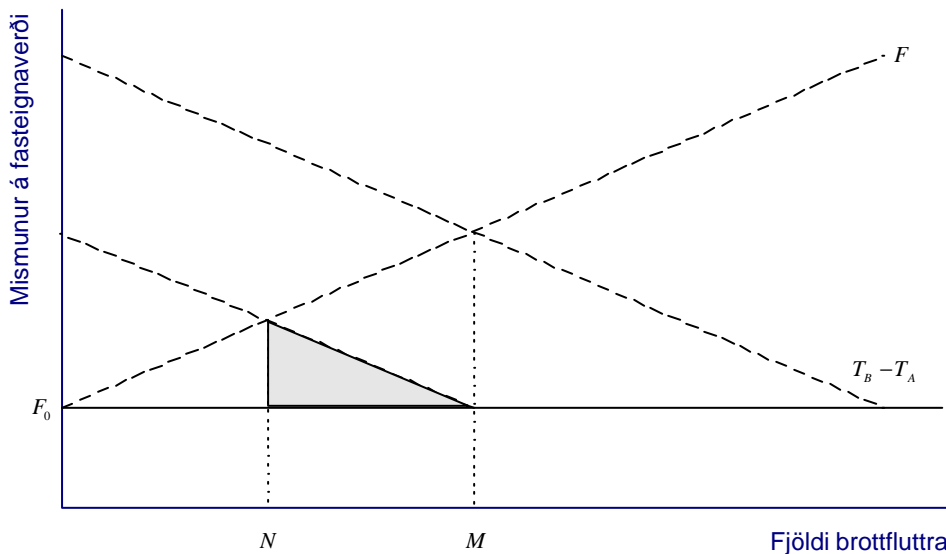


Hér er velferðaraukningin hámarksáhrif en einhverjir munu nú eflaust spyrja hvort þetta geti verið hagkvæmt – svarið er einfalt. Eins og áður hefur verið bent á fylgja búferlaflutningum ytri áhrif þar sem kostnaður einstaklingsins af flutningunum er mun minni en þjóðfélagsins í heild. Aftur á móti má benda á að viðkomandi einstaklingur skapar jákvæð áhrif á þeim stað sem hann flytur til, eins og getið er hér að ofan. Margir hagfræðingar ganga svo langt að segja að einungis við þess konar aðstæður sé hægt að réttlæta afskipti hins opinbera. Í þessu tilviki sér hið opinbera til þess að samfélagslegur og persónulegur kostnaður af brottflutningi sé ávallt sá sami.

Byggðastefna felur oft í sér styrkveitingu til bæjarfélaga. Þannig getur ætlunin verið að styrkja atvinnulíf í viðkomandi sveit til þess að fjölga atvinnutækifærum og draga þannig úr brottflutningi fólks. Í líkani okkar kæmu slíkar aðgerðir fram sem hliðrun

ábatákúrfunnar niður á við og færri sæju sér þá hag í því að flytjast á brott. Þessu er lýst á mynd I-6.

Mynd I-6. Velferðaráhrif styrkja til byggðarlags

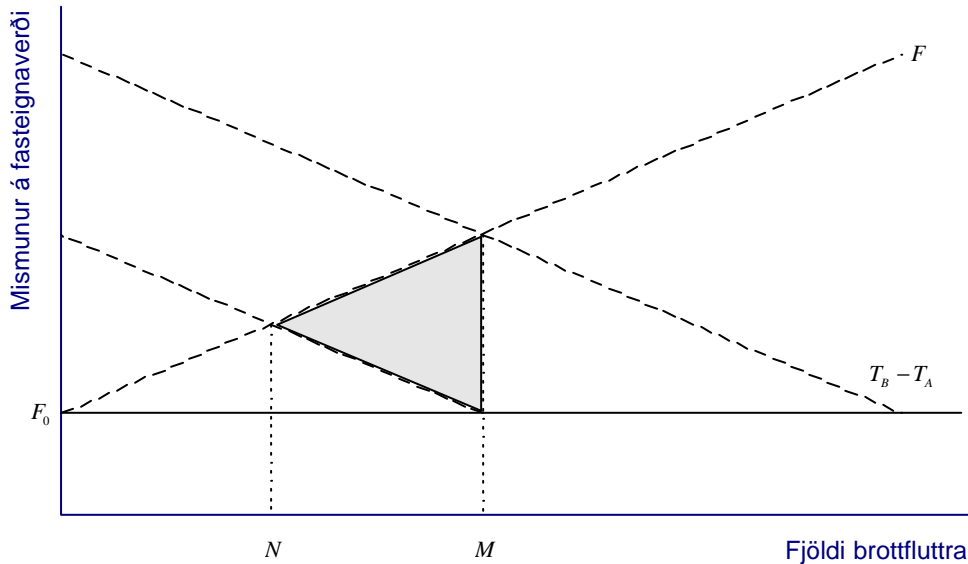


Nú flytjast  $N$  einstaklingar um set í stað  $M$  áður vegna þess að hagur af slíkum flutningi er minni sökum betri atvinnutækifæra í heimabyggð. Skyggða svæðið sýnir velferðartapið sem verður vegna þess að fólk festist í fasteignagildru. Þetta velferðartap er nú minna en það var áður en gripið var til byggðastyrksins. Þannig fer velferðartapið minnkandi með upphæð styrks sem fer til atvinnuuppbyggingar. Hins vegar verður styrkurinn til þess að skapa óhagkvæmni í dreifingu fjármagns á milli landshluta sem nemur skyggða svæðinu á mynd I-7.

Þegar myndir I-6 og I-7 eru skoðaðar virðist óhagkvæmnin vegna þvingaðrar dreifingar fjármagns yfirskyggja velferðarábatann af styrkjunum. Þetta stafar af því að ytri áhrifin, sem fjallað er um hér að framan, eru ekki sýnd á myndunum en að teknu tilliti til þeirra geta velferðaráhrifin verið óhagkvæmninni yfirsterkari.

Hygjum nú nánar að þeim vandamálum sem rísa á fjármagnsmörkuðum. Þessi vandamál koma til sögunnar jafnvel þótt ríkisvaldið hafi engin afskipti af úthlutun fjármagns. Þess í stað er um markaðsbresti að ræða sem valda enn frekari vandamálum á þeim stöðum þar sem fólk fer fækkandi.

Mynd I-7. Óhagkvæmni vegna styrkja til byggðarlags



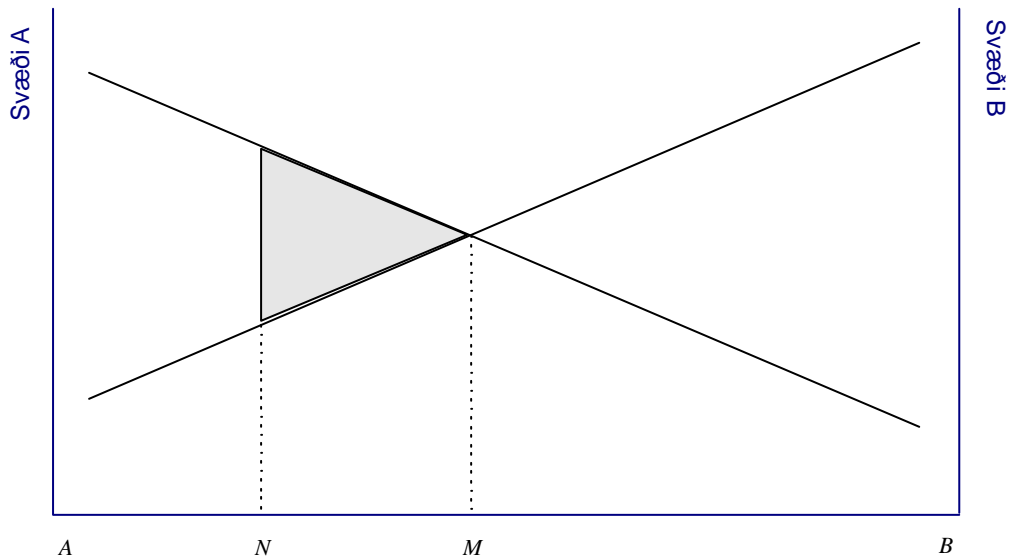
### Búferlaflutningar og lánamarkaðurinn

Bankakerfi og fjárfestingarlánasjóðir hafa m.a. það hlutverk að útvega fjármagn til fjárfestinga fyrirtækja. Fyrirtæki hafa ýmis áform á hverjum tíma um fjárfestingar. Grundvallarvandamálið sem aðilar fjármagnsmarkaðarins leitast við að leysa felst í ósamhverfum upplýsingum á milli lánveitenda og lántakenda. Þessi ósamhverfni felst í því að lántakendur hafa yfir betri upplýsingum að ráða um fjárfestingaráætlanir sínar en utanaðkomandi aðilar og eru því mun betur fallnir til þess að meta áhættuna sem fylgir fjárfestingunni. Viðskiptabankar bregðast við þessu vandamáli með því að fylgjast með rekstri og skapa umhverfi sem hvetur fyrirtækin til að leggja ekki í óhóflega áhættusamar fjárfestingar. Þannig veitir langtímasamband banka og fyrirtækis aðhald í fjárfestingum fyrirtækja og fjárfestingarmistök fyrirtækja hafa áhrif á lántökur þeirra í framtíðinni. Veðsetning eigna er eitt mikilvægasta tækið sem unnt er að nota til þess að hafa áhrif á ákvarðanir fyrirtækja. Ef ekki kæmi til veðsetning þá gætu fyrirtæki tekið meiri áhættu í fjárfestingum án þess að þurfa að taka á sig tapið ef illa færi.

Ímyndum okkur nú að tveir fjárfestar séu starfandi, annar á svæði A og hinn á svæði B, og að báðir aðilar hafi í huga jafnarðsamar og jafnáhættusamar framkvæmdir. Nú fer hvor til síns bankastjóra og sækir um lán til þess að fjármagna framkvæmdirnar. Þeir leggja nákvæmlega sömu áætlun fram. Það er þó einn munur á. Fjárfestir á svæði A hefur ekki jafnverðmætar fasteignir til veðsetningar vegna þess að fasteignaverð er

læggra á svæði A en svæði B enda þótt kostnaður við sjálfar húsbyggingarnar sé nokkurn veginn sá sami. Af þessum sökum mun bankakerfið fremur lána til framkvæmda á svæði B þótt meiri þörf sé á nýjum framkvæmdum á svæði A vegna hnignandi atvinnulífs. Afleiðingin er sýnd á mynd I-8. Lóðrétti ásinn sýnir arðsemi fjárfestingar á hvoru svæði sem fall af umfangi fjárfestinga á viðkomandi svæði.

Mynd I-8. Hagkvæmasta skipting fjármagns milli tveggja svæða



Á myndinni er hagkvæmasta skipting fjármagns á milli svæða A og B merkt með bókstafnum M. Þar er arðsemi síðustu fjárfestingar á svæðunum tveimur jöfn. Hins vegar verður mismunur fasteignaverðs til þess að raunveruleg skipting fjármagns verður þar sem bókstafurinn N er á myndinni. Bankarnir kjósa að fjármagna framkvæmdir á svæði B sem bera minni arð heldur en sumar þeirra fjárfestinga á svæði A sem ekki fá neitt fjármagn. Tjónið sem skapast af þessum markaðsbresti er mælt með flatarmáli skyggða þríhyrningsins á myndinni. Tjónið felst í því að arðsemi fjárfestinga á landsvísu verður minni vegna þess að fjármagni er ekki rétt deilt á landshlutana. Við þetta bætist að svæði A er meira þurfi en svæði B, svæði B er í uppgangi en svæði A á niðurléið. Á þennan hátt flýta þeir markaðsbrestir sem hrjá fjármálamarkaði fyrir hnignun A og uppgangi B.

### I.3.2 Félagsfræðileg greining á búferlaflutningum

Í þessum kafla verður litið á sömu viðfangsefni og að framan en frá sjónahóli félagsfræðinnar. Við lesturinn er gott aðhafa í huga sjónarmið hagfræðinnar og bera þau saman við hina félagsfræðilegu nálgun.

### 1.3.2.1 Rannsóknir á búsetuskilyrðum

Spurningin um búsetuskilyrði er órjúfanlegur hluti af vangaveltum um búferlaflutninga. Til að setja umræðuna um búsetuskilyrði í viðeigandi samhengi þarf að líta til tveggja þátta sem hvor um sig eru ráðandi um þann skilning sem hér er lagður í hugtakið búsetuskilyrði. Þetta er annars vegar umræða um ástæður búferlaflutninga en hins vegar umræða um eðli nútímasamfélags.

### 1.3.2.2 Hvers vegna flytur fólk?

Fræðimenn hafa um langt árabil velt fyrir sér spurningunni um búferlaflutninga og að sama skapi sett fram margvíslegar tilgátur um orsakir þeirra. Því fer hins vegar fjarri að fundist hafi endanlegt svar við því hvað orsaki búferlaflutninga og eins virðist lítil eining um það meðal fræðimanna hvernig rétt sé að nálgast þetta fyrirbæri. Ágætt yfirlit um félagsfræðilegar rannsóknir á búferlaflutningum er að finna í inngangskafli rannsóknar Stefáns Ólafssonar (1997:11–21) sem áður var lýst. Þar er hins vegar frekar rætt um einstakar rannsóknir en þau kenningalegu sjónarhorn sem tekist hafa á um hylli fræðimanna sem stundað hafa rannsóknir á búferlaflutningum síðustu áratugi.

Bruce Moon (1995) telur rétt að skipta rannsóknum á búferlaflutningum í þrennt með hliðsjón af þeim viðmiðum sem lögð eru til grundvallar. Í fyrsta lagi megi tala um kenningar um áhrif félagslegra þátta. Í öðru lagi kenningar um val einstaklingsins og í þriðja lagi kenningar um menningarleg áhrif.

Um 1950 urðu kenningar um áhrif félagslegra þátta á búferlaflutninga nokkuð áberandi samhliða vexti greina á borð við félagsfræði og sálarfræði. Þar var leitast við að setja fram lögmál um atferli fólks, í þessu tilviki þá sem flytja búferlum. Hér má nefna kenninguna um tog- og ýtikrafta sem gerir ráð fyrir því að búferlaflutningar ráðist af þáttum sem annaðhvort toga í eða ýta frá (Lee, 1966). Búseta ráðist þannig af því að einstaklingar meti umfang kosta, galla og hlutlausra þátta annars vegar á upprunastað sínum (þar sem þeir búa á tilteknum tíma) og hins vegar áfangastað.

Ýmsir hafa gagnrýnt þessa nálgun á þeim forsendum að hún sé fyrst og fremst lýsandi en hafi í raun takmarkað gildi til að skýra hegðun fólks. Í rannsóknum þar sem sjónum hefur verið beint að þeim þáttum sem Lee nefndi sem tog- og ýtikrafta hefur víða reynst erfitt að sýna fram á raunveruleg tengsl milli þessara þátta og búferlaflutninga (Moon, 1995). Þessu til viðbótar hefur verið bent á að búferlaflutningar fylgja í raun ekki „lögmálum“ heldur flytur fólk oft þvert á það sem lögmálin segja fyrir um (Berry, 1988). Þetta bendir til þess að þrátt fyrir að það megi benda á ýmsa hluti, svo sem aldur og menntun, sem auki líkurnar á því að einstaklingar flytji sig um set, þá er máttur tilviljana eða huglægra orsaka, sem erfitt er að mæla, samt töluverður.

Tafla I-2. Hugmynd Lees um tog- og ýtikrafta

<i>Ýtikraftar</i>	<i>Togkraftar</i>
Lækkun launa og svæðisbundnir erfiðleikar í atvinnulífi almennt	Meiri tekjumöguleikar
Takmarkað úrval starfa fyrir fólk sem missir vinnuna af einhverjum orsökum	Meiri möguleikar á starfsframa
Gallar á umhverfi og félagslegum þáttum	Betri möguleikar til náms eða félagslegrar þátttöku
	Gott umhverfi; til dæmis varðandi veður, húsnæði, öryggi, þjónustu
	Möguleikar á að rækta tengsl við fjölskyldu eða vini

Þriðja sjónarhornið að mati Moons eru kenningar um áhrif menningar. Þar er hugmyndin sú að viðmið og gildi samfélagsins hafi áhrif á ákvarðanir einstaklinga um búferlaflutninga. Í rannsóknnum af þessu tagi hefur verið litið svo á að gildismat hvers og eins og hvernig fólk kys að haga sínu daglega lífi hafi mest um það að segja hvar viðkomandi býr, á sama tíma og þessir þættir eru mótaðir af búsetunni.

Yfirlit Moons um strauma og stefnur í rannsóknnum á búferlaflutningum ber með sér viðhorf um sögulega þróun, það er að segja að ný og þróaðri sjónarmið hafi á hverjum tíma leyst eldri og takmarkaðri sjónarmið af hólmi. Þetta á við að nokkru leyti en hins vegar er málið ekki svo einfalt að horfið sé frá tilteknu sjónarhorni og annað tekið upp í staðinn, heldur virðist nær að ræða um missterka hugmyndastrauma á ólíkum tímum.

Nanda R. Shresta (1988) hefur sett fram yfirlit um helstu strauma og stefnur í rannsóknnum á búferlaflutningum. Að hans mati má skipta rannsóknnum á búferlaflutningum í stórum dráttum í tvennt með hliðsjón af þeirri aðferðafræði sem beitt er og þeim vísindaheimspekilegu forsendum sem liggja til grundvallar: Annars vegar eru hefðbundin sjónarhorn en hins vegar nýmarxísk sjónarhorn.

Flestir fræðimenn líta á búferlaflutninga sem órjúfanlegan hluta af iðnvæðingu samfélagsins og að sú þróun hafi orsakað (kallað á) þéttbýlismyndun (Shresta, 1988). Búferlaflutningar í stórum stíl til þéttbýlis frá strjálbýlli svæðum voru einfaldlega nauðsynlegir til að svara þörfum sívaxandi iðnaðar fyrir mannafla (Bishop, 1964:10) og bjuggu um leið til þann fjöldamarkað sem knúði þróunarferlið áfram. Auðveldlega má líta svo á að þetta ferli sé í raun jákvætt því að niðurstaða þess sé framleiðniaukning sem bætt hafi lífskjör almennings, þótt ekki séu allir því sammála (Shresta, 1988). Í þessu sambandi hefur Gunnar Myrdal (1957) bent á þau neikvæðu áhrif sem þessi þróun hefur á strjálbýlli svæðum og haldið því fram að vöxtur þéttbýlissvæðanna sé í

raun á kostnað dreifbýlisins, vegna þess að þeir sem flytji dreifist ekki jafnt milli ólíkra hópa samfélagsins, til dæmis hvað varðar aldur. Á grundvelli þessara hugmynda varð til kjarna-jaðar líkanið (e. *center-periphery paradigm*) (Shrestha, 1988). Kenningar Myrdals eru óneitanlega sterk rök fyrir afskiptum hins opinbera af búsetuþróun þar sem áherslan er á að stýra efnahagsþróun með það að markmiði að ná fram hagvexti sem ekki yrði á kostnað jöfnuðar.

Að mati Shrestha eru þær kenningar sem Moon kýs að kalla kenningar um áhrif félagslegra þátta (sjá til dæmis Sjaastad, 1962, Lee, 1966 og Todaro, 1969) aðeins einn angi af því sem Shrestha telur vera hefðbundin sjónarhorn þar sem litið hafi verið á búferlaflutninga sem viðbrögð frjálsra einstaklinga sem leitist við að hámarka ávinning sinn með skynsamlegum ákvörðunum. Þegar grannt er skoðað byggjast raunar öll þau kenningalegu sjónarhorn sem Moon telur fram sem þrjá mismunandi kenningastrauma á hugmyndinni um hið frjálsa val einstaklingsins. Ekki eru þó allir á því að svo sé í raun og veru. Þannig hefur Portes (1978:5) haldið eftirfarandi fram:

„Augljóslega flytur fólk af mörgum ólíkum ástæðum. ... Ekkert er auðveldara en að lista upp nokkra tog- og ýtiþætti og setja fram sem kenningu um búferlaflutninga. Út frá því má svo gera könnun þar sem fólk merkir við hversu miklu eða litlu slíkir þættir skipta og slík nálgun getur raunar verið ágæt til að svara því hverjir það eru sem flytja. Hins vegar veitir þessi nálgun ekki svar við því hvað það er sem leiðir til þess að til verður mynstur búferlaflutninga sem hefur tiltekna stærð og stefnu og er stöðugt yfir langan tíma“.

### I.3.3 Hver eru einkenni nútímasamfélags?

„Heimurinn er á spani og nálgast óðfluga endalokin!“ Þessu hélt Wulfstein nokkur erkibiskup fram í ræðu sem hann hélt í York á Englandi árið 1014 (sjá Giddens, 1999). Ýmsir myndu sjálfsagt vilja hafa uppi svipuð orð um veröldina nú á dögum og vissulega má varpa fram þeirri spurningu hvort mannlegt samfélag standi nú frekar en áður á þröskuldi nýrra tíma.

Tafla I-3. Skilgreining Nanda R. Shresta á helstu flokkum rannsókna á búferlaflutningum

<i><b>Kenningalegt sjónarhorn</b></i>	<i><b>Þættir sem gjarnan eru til skoðunar</b></i>	<i><b>Stutt lýsing</b></i>
Hagræn hegðun	Fjárhagsleg afkoma, atvinnutækifæri, staða þjónustupáttanna í samfélaginu og væntingar	Í þessum rannsóknum er gengið út frá tvískiptingu efnahagslífsins milli þéttbýlis og dreifbýlis og að einstaklingar taki upplýsta ákvörðun með því að flytja þangað sem þeir telja sig uppskera mest með flutningnum.
Hagrænt/lýðfræðilegt	Álag vegna fólksfjölda, burðarþol svæða	Í þessum rannsóknum er gengið út frá því að fólksfjöldi sé meiri en viðkomandi svæði ber sem leiði til brottflutnings.
Svæðisbundið	Fjarlægðir, kostir og ókostir staða eða landsvæða	Í þessum rannsóknum er gengið út frá því að búferlaflutningar séu afleiðing fjarlægðar og annarra tengdra þátta. Mat á kostum og göllum staða og landsvæða sé ráðandi í búsetuvali.
Félags-mannfræðilegt	Félagsleg tengsl einstaklinga, þættir sem tengjast nútímavæðingu og aðlögun að aðstæðum	Í þessum rannsóknum er gengið út frá því að fólk sem flytur sé að leitast við að hámarka öryggi sitt (fjárhagslegt og félagslegt) og að því sterkari sem félagstengsl einstaklinga séu inn á tiltekið svæði því meiri sé hvatinn til að flytja.
Nýmarxískt	Efnahagsgerð, tengsl framleiðsluhátta og eignarhald á fjármagni	Í þessum rannsóknum er gengið út frá því að þrátt fyrir að fólk virðist á yfirborðinu flytja af „eigin hvötum“ og með „skynsemi“ að leiðarljósi þá sé í raun um að ræða hegðun sem leiðir beint af efnahagslegu skipulagi samfélagsins.

Heimild: Shresta (1988:183)

Umræða um búsetuskilyrði og búferlaflutninga er í raun umræða um mannlega tilveru. Því er mikilvægt að velja upp þeirri spurningu hvað einkenni mannlegt samfélag á hverjum tíma. Félagsvísindamenn nútímans eru á einu máli um að umtalsverðar breytingar hafi orðið í veröldinni á 20. öld. Því fer hins vegar fjarri að þeir séu

sammála um hvers eðlis þessar breytingar eru. Þannig velta fræðimenn því fyrir sér hvort á því samfélagi sem menn lifðu og hræðust í við lok níttjándu aldar annars vegar og lok tuttugustu aldar hins vegar sé stigs- eða eðlismunur. Fræðimenn á borð við Jürgen Habermas og Anthony Giddens (sjá Ritzer, 1996) hafa haldið því fram að þrátt fyrir að ýmsar mikilsverðar breytingar hafi orðið á samfélagi manna séu þær ekki á þann veg að nauðsynlegt sé að skoða samfélagið á annan hátt en gert er í hefðbundnum kenningum félagsvísindanna. Aðrir fræðimenn, líkt og Jean Baudrillard, Jean-François Lyotard, Frederic Jameson og Arthur Kroker (sjá Ritzer, 1996), halda því hins vegar fram að grundvallarþættir mannlegs samfélags hafi tekið breytingum á þann hátt að því verði ekki lýst með hefðbundnum kenningum félagsvísindanna; þróa þurfi nýjar kenningar til skilnings á samfélaginu. En hvað er það sem einkennir nútímasamfélag?

Flestir eru á einu máli um að síðustu áratugir tuttugustu aldar hafi verið miklir umbrotatímur og jafnframt að þær breytingar sem hafa átt sér stað séu ekki bundnar við afmarkaða hluta heimsins eða tiltekna hópa heldur snerti þær öll svið mannlegrar tilveru. Þannig hefur verið bent á að veröldinni við lok tuttugustu aldar verði ekki best lýst sem svo að hún láti betur og betur að stjórn heldur kannski þvert á móti að hún geri það ekki, sé stjórnlaus (Giddens, 1999). Margt af því sem talið var að myndi gera mannum lífið auðveldara hefur haft þveröfug áhrif og er farið að valda fólki víða um heim nokkrum áhyggjum. Benda má á hægfara hlýnun jarðar og þá hættu sem hugsanlega er henni samfara og stafar beinlínis af afskiptum mannsins af náttúrunni. Menn reiða sig á vísindi og tækni til að fást við vandamál af þessu tagi en margir benda jafnframt á að það hafi einmitt verið vísindi og tækni sem gerðu það að verkum að unnt var að skapa þessi vandamál. Líf mannsins fyrr á tímum var fráleitt hættulaust, og þar til á allra síðustu árum hefur maðurinn þurft að glíma við þau áhrif sem náttúran getur haft á líf hans; uppskerubrest, flóð, plágur og hungursneið. Við lok tuttugustu aldar hafa margir sífellt minni áhyggjur af þeim áhrifum sem náttúran getur haft á manninn en meiri áhyggjur að þeim áhrifum sem maðurinn getur haft á náttúruna. Af þeim breytingum sem eru að eiga sér stað í heiminum eru þó ef til vill þær sem eru að verða á daglegu lífi fólks mikilsverðastar. Byltingarkenndar breytingar eru að eiga sér stað á því hvernig við hugsum um okkur sjálf og því hvernig við tengjumst öðru fólki. Menn þurfa kannski ekki að bregðast við áhrifum hlýnunar á jörðinni í daglegum athöfnum sínum en komast hins vegar ekki undan því að takast á við þær breytingar sem verða í daglegu lífi þeirra.

Meðal þess sem margir hafa talið einkenna síðustu áratugi 20. aldarinnar er hnattvæðing, en það hugtak hefur verið notað til að lýsa ástandi þar sem einstakir hlutar heimsins verða sífellt háðari hver öðrum. Í því sambandi hefur einkum verið bent á þær breytingar sem orðið hafa á alþjóðlegum vöru- og fjármagnsmarkaði og orðið hafa til þess meðal annars að draga úr sjálfræði þjóðríkja í eigin málum. Hnattvæðingin er hins vegar ekki aðeins efnahagslegt fyrirbæri. Hún er einnig pólitískt, tæknilegt og kannski ekki síst menningarlegt fyrirbæri (Giddens, 1999). Það sem umfram allt hefur stuðlað að hnattvæðingu og gert þessa þróun mögulega er tilkoma nútímafjarskipta. Um miðja níttjándu öld sendi Samuel Morse fyrstu skilaboðin um

ritsíma og hóf þar með nýtt skeið í sögu mannkyns. Aldrei fyrr hafði verið mögulegt að koma skilaboðum á þennan hátt milli staða, án þess að þau væru flutt á milli af mönnum. Með tilkomu gervihnattasamskipta, undir lok sjöunda áratugarins, varð ekki síður róttæk breyting þegar unnt var að hafa nánast milliliðalaus samskipti milli tveggja staða í órafjarlægð hvor frá öðrum. Eins og McLuhan (1962) hefur bent á eru rafræn boðskipti ekki bara leið til að koma upplýsingum eða skilaboðum hraðar á milli staða heldur hefur þessi boðskiptamáti grundvallaráhrif á uppbyggingu samfélagsins. Þegar andlit Nelsons Mandela er orðið kunnuglegra en andlit konunnar í næsta húsi er ljóst að breytingar hafa orðið í daglegu lífi fólks.

Meðal þeirra breytinga sem orðið hafa í daglegu lífi fólks vega sennilega þyngst þær breytingar sem orðið hafa á fjölskyldunni. Merking hugtaka á borð við fjölskyldu og hjónaband er þannig allt önnur við lok tuttugustu aldar en hún var um miðja öldina eða við upphaf hennar. Í fjölskyldum fyrri tíma var samband karls og konu í hjónabandi ekki endilega mikilvægasti þáttur fjölskyldunnar; tengsl við börn, ættingja eða aðra heimilismenn höfðu oft álíka eða jafnvel meira vægi (Dallos og McLaughlin, 1994). Þannig lýsir hugtakið sambúð sennilega betur nánum persónulegum tengslum fólks nú til dags en hugtökin fjölskylda eða hjónaband. Ekki er spurt, „Ert þú í hjónabandi?“ heldur „Ert þú í sambúð?“ eða kannski bara „Ertu með einhverjum?“. Þetta endurspeglar breytingar á því hvernig fólk tengist öðru fólki. Hjónaband fyrr á öldum byggðist ekki fyrst og fremst á umhyggju eða tilfinningatengslum heldur var grundvöllur þess fyrst og fremst fjárhagslegur (Dallos og McLaughlin, 1994). Náíð tilfinningasamband var ugglaut mikilvægt í góðu hjónabandi en það var þó ekki grundvöllur hjónabandsins. Náíð tilfinningasamband er hins vegar grundvöllur sambúðar þar sem samskipti eru það sem viðheldur sambúðinni. Hjónaband kann vissulega að vera til marks um einlægan ásetning tveggja einstaklinga um að búa saman. Hjónaband er hins vegar ekki lengur skilgreining þess að búa saman.

Staða barna og unglinga er athyglisverð í þessu sambandi. Viðhorf fólks til barna hafa breyst gríðarlega síðustu þrjár aldir og þessi viðhorf hafa síður en svo haldist óbreytt á síðari hluta 20. aldar. Börn eru svo mikils metin nú á dögum vegna þess að fólk eignast færri börn en áður. Það að eignast börn hefur líka öðlast alveg nýja merkingu. Fyrir fjölskyldur fyrri tíma höfðu barneignir í mörgum tilvikum í för með sér efnahagslegan ávinning fyrir foreldrana þar sem fljótt var unnt að hafa gagn af börnum til vinnu (Dallos og McLaughlin, 1994; sjá einnig Sigurð G. Magnússon, 1993). Í vestrænum samfélögum nútímans felur sú ákvörðun að eiga barn í sér verulegar fjárhagslegar skuldbindingar fyrir foreldrana. Sá kostnaður sem fylgir því að eiga barn hefur síst minnkað eftir því sem liðið hefur á tuttugustu öldina og börn hafa í sífellt meira mæli orðið sjálfstæðir neytendur vöru og þjónustu (Pecora, 1998). Ekki hafa þó eingöngu verið gerðar auknar fjárhagslegar kröfur á hendur foreldra. Í kjölfar breyttra hugmynda um tengsl fólks hafa fylgt breyttar hugmyndir um það hvernig staðið skuli að uppeldi barna. Þannig eru gerðar sífellt meiri kröfur til foreldra um að þeir tengist börnum sínum tilfinningalega (Giddens, 1999).

Að þókum er vert að geta hér umræðunnar um neyslusamfélagið. Margir fræðimenn hafa verið á einu máli um að meðal þess sem hafi breyst frá upphafi til loka tuttugustu aldar sé að áherslur samfélagsins hafi flust frá framleiðslu til neyslu. Það sem einkenni samfélagið sé að það sé *neyslusamfélag* (Baudrillard [1970] 1998) þar sem leitast er við að gera sem flesta hluti aðgengilega neytendum á markaði (Illouz, 1997). Þannig hefur því verið haldið fram að neysla af öllu tagi gegni sífellt stærra hlutverki í lífi manna um allan hinn vestræna heim. Þegar rætt er um neyslu í þessu sambandi er bæði um að ræða augljósa hluti, svo sem fót, skyndibítmát og bíóferðir, en einnig margt sem ekki liggur í augum uppi, svo sem fyrirlestra, heilbrigðisþjónustu og jafnvel kirkjulegar athafnir. Neyslan felur þannig bæði í sér hluti sem talist geta nauðsynlegir til að halda lífi en einnig hluti sem fólk einfaldlega langar í. Georg Ritzer (1999) hefur haldið því fram að þessi neyslumening, sem er afleiðing skynsemishyggju og kapítalísmas hafi á síðari hluta tuttugustu aldar náð því stigi að glæða heim nútímans, sem Max Weber taldi skynsemishyggjuna hafa svipt öllu dulmagni, töfrum á ný, töfrum neyslunnar.

Við munum nú kanna nánar mynstur búferlaflutninga á Íslandi. Að framansögðu má ráða að við búumst við því að þéttbýli hafi aðráttarafl á kostnað dreifbýlis. Hins vegar er ekki ljóst að óathuguðu máli hvort tiltölulega góð launakjör í frumvinnslugreinum landsbyggðarinnar vegi á móti aðráttarafli þéttbýlisins. Við beitum fyrst aðferðafræði hagfræðinnar við túlkun gagna um búferlaflutninga. Síðar verður gerð grein fyrir viðtalsgreiningu í anda félagsfræðinnar.

## I.4. Greining á búsetuskilyrðum á Íslandi

### I.4.1 Hagfræðileg greining

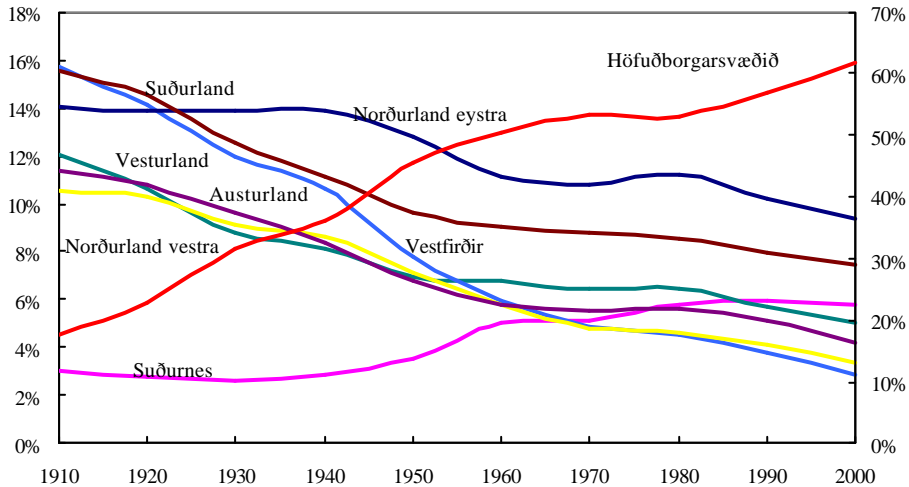
Síðustu áratugina hafa sífellt fleiri kosið að flytja til þéttbýlissvæðanna og mannfjöldi dregist mikið saman í mörgum sveitum landsins (sjá mynd I-9) Að sumra mati er hér um vandamál að ræða og hafa stjórnvöld leitast við að sporna gegn þróuninni á margvíslegan hátt.

Minna hefur farið fyrir umræðu um það á hvern hátt sé unnt að bæta hag landsmanna. Hvers eðlis eru þau lífsgæði sem þjóðin sækist eftir? Í næsta undirkafla verður greint frá niðurstöðum spurningakönnunar á viðhorfum fólks á landsbyggðinni þar sem tækjum félagsfræðinnar er beitt. Hér verður hins vegar litið á flutninga fólks á milli landshluta og reynt að meta á óbeinan hátt eftir hverju landsmenn sækjast.

Aðferðum hagfræðinnar verður beitt til þess að meta lífsgæði í hinum ýmsu landshlutum. Við gerum greinarmun, annars vegar á *lífskjörum* og hins vegar *lífsgæðum*. Með lífskjörum er átt við tekjur á vinnumarkaði og atvinnustig. Með lífsgæðum er átt við alla aðra staðbundna þætti sem veita fólki hamingju sem erfitt er að leggja peningalegan mælikvarða á. En það er einmitt það sem ætlunin er að gera í

Þessum kafla. Við munum reyna að meta til fjár hin ýmsu lífsgæði sem ráða búsetuvali þjóðarinnar. Þá getum við metið hvar lífsgæði eru mest og hve mikils virði þau eru.

Mynd I-9. Hlutfallslegur mannfjöldi eftir landsvæðum 1910–2000



Hér verður beitt hagfræðilegri aðferðafræði til þess að leggja mat á þau lífsgæði sem hinir ýmsu landshlutar hafa upp á að bjóða. Aðferðin byggist á því að nýta upplýsingar um fjölda fólks sem flyst milli allra landsvæða auk upplýsinga um lífskjör og ýmis lífsgæði á þessum svæðum. Þannig skiptir ekki einungis máli hversu margir yfirgefa hvert svæði heldur einnig hvert þeir flytja. Tafla I-4 hér að neðan sýnir hreina (nettó) flutninga á milli landsvæða árin 1997–2001 (í viðauka eru sýndar sambærilegar tölur fyrir tímabilið 1987–2001). Í fyrstu línu töflunnar kemur fram meðaltalsfjöldi aðfluttra umfram brottflutta til höfuðborgarsvæðisins á þessu tímabili. Þannig fluttust flestir (nettó) frá Norðurlandi eystra, þá frá Austurlandi, Vestfirðum og Suðurlandi, en öll tapa svæðin fólki til höfuðborgarsvæðisins.

En fleira kemur í ljós. Þegar við lítum á flutningum til og frá höfuðborgarsvæðinu kemur í ljós að Suðurnes fá 65 einstaklinga að meðaltali frá öðrum svæðum, Vesturland 52 einstaklinga að meðaltali og Suðurland 62 einstaklinga. Þannig sækir fólk ekki bara til höfuðborgarsvæðisins heldur einnig til nágrannasvæðanna. Að auki fluttu 50 einstaklingar til Norðurlands eystra á ári hverju. Önnur landsvæði sáu á eftir fólki til þessara svæða. Þannig fluttu (nettó) 112 frá Vestfirðum til annarra svæða á landsbyggðinni, 63 fluttu frá Norðurlandi vestra og 54 frá Austurlandi. Svo virðist sem helstu þéttbýliskjarnar á landinu, á suðvesturhorninu og í Eyjafirði, virki sem segull á fólk á öllum öðrum stöðum á landinu.

Tafla I.4. Hreinir fólksflutningar á milli landsvæða, meðaltöl árána 1997–2001

Aðfluttur á	Brotfluttur frá									
	Höfuð- bsv.	Suður- nes	Vestur- land	Vest- firðir	Norðurl. vestra	Norðurl. eystra	Austur- land	Suður- land	Útlönd	
Höfuðbsv.		73	137	191	154	300	226	163	592	
Suðurnes	-73		4	28	15	15	6	-3	59	
Vesturland	-137	-4		24	22	17	5	-12	67	
Vestfirðir	-191	-28	-24		-11	-25	-3	-21	65	
Nl. vestra	-154	-15	-22	11		-22	1	-16	26	
Nl. eystra	-300	-15	-17	25	22		38	-3	13	
Austurland	-226	-6	-5	3	-1	-38		-7	19	
Suðurland	-163	3	12	21	16	3	7		108	
Útlönd	-592	-59	-67	-65	-26	-13	-19	-108		

#### I.4.1.1 Hagfræðilegar aðferðir við lífsgæðasamanburð

Í frjálsum þjóðfélagi hegðar fólk sér í samræmi við vilja sinn. Ákvarðanir um neyslumynstur ráðast af smekk og auðvitað einnig af verði. Verð á frjálsum markaði mótast af eftirspurn, þar með smekk og þörfum neytenda, og einnig af framboði, þar með kostnaði við framleiðslu. Hátt verð hvetur fyrirtæki til að framleiða þá vöru sem neytendur sækjast mest eftir. Á þennan hátt verður markaðshagkerfi í frjálsum þjóðfélagi til þess að framleiðsluþáttum er beitt til þess að hámarka velferð og hamingju fólks. En hegðun einstaklinganna, val þeirra á vörum og vinnuframlagi, segir okkur líka heilmikið um smekk þeirra.

Hagfræðingar geta litið á ákvarðanir einstaklinga og ráðið af þeim upplýsingar um smekk. Þegar neytandi kaupir fremur vöru A en B og vörurnar kosta hið sama þá hefur hann afhjúpað smekk sinn á þann hátt að það er öllum ljóst að hann kann betur að meta vöru A en B. Ef hann síðan við annað tækifæri velur fremur vöru B en vöru C og vara C kostar hið sama þá er á sama hátt ljóst að hann kann betur að meta vöru B en C. En jafnframt er unnt að draga þá ályktun að hann myndi kjósa fremur vöru A en C ef hann stæði frammi fyrir því vali. Á þennan hátt er unnt að kortleggja smekk frjálsra einstaklinga á grundvelli ákvarðana þeirra.

Ákvarðanir um búsetuval ráðast einnig af smekk einstaklinganna. Ef einstaklingur getur með sama tilkostnaði flutt á svæði A og B og velur að flytjast á svæði A þá er unnt að draga þá ályktun að honum líki betur við lífsgæði og lífsgæði á því svæði. Þessi einföldu sannindi gáfu bandaríska hagfræðingnum Charles Tiebout þá hugmynd árið 1956 að einstaklingar greiddu óbeint atkvæði um sveitarstjórnarmál með búferlaflutningum (e. *voting with your feet*). Það sem hann átti við var að einstaklingar greiddu atkvæði um það hvers konar samgæði þeir kysu með vali sínu á sveitarfélagi. Barnmargar fjölskyldur myndu þá flykkjast til þess sveitarfélags þar sem barnaheimili og skólar væru í mestum blóma, aðrir kysu sveitarfélög þar sem tólmstundir væru ánægjulegri, golfvelli, sundlaugar og þannig fram eftir götunum. Kenning Tiebouts, er

sú að markaður þar sem sveitarfélög keppa um hylli einstaklinga, á svipaðan hátt og fyrirtæki keppa um hylli neytenda, og einstaklingar velja sér búsetu þar sem þeim líkar best, muni leiða til hagkvæmrar lausnar þar sem hver einstaklingur finni sveitarfélag við sitt hæfi og kostnaður við framleiðslu samgæðanna sé í lágmarki.<sup>13</sup> Þessu svipar mjög til kenninga hagfræðinnar um vörumarkað.

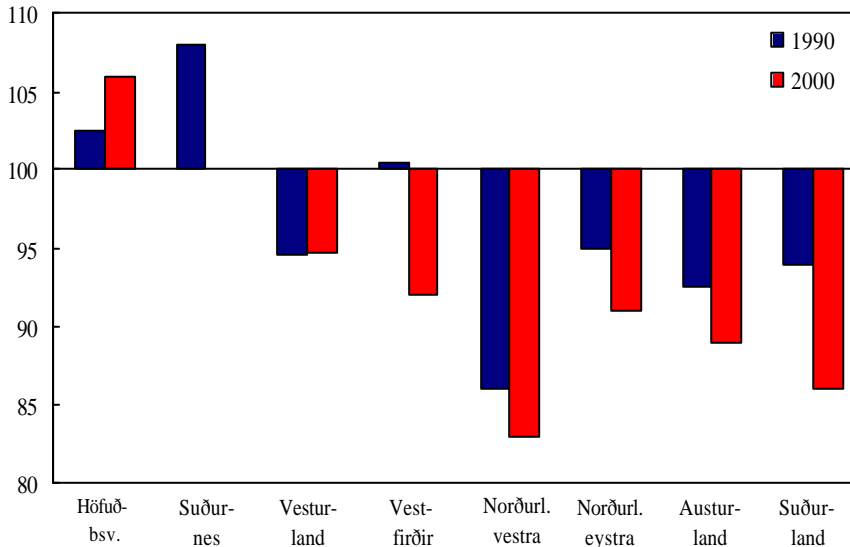
Kenning Tiebouts varpar ljósi á þróun sveitarfélaga á Íslandi. Seltjarnarnes bíður upp á lægra útsvar. Þess vegna vilja margir tekjuháir einstaklingar setjast þar að. Kópavogur býður upp á úrvalsaðstöðu fyrir hestamenn, og áhugamenn um þá íþrótt geta notið aðstöðunnar best með því að setjast að í bæjarfélaginu. Reykjavík býður upp á margvíslega félagslega þjónustu, sjúkrahús, elliheimili og fátækrahjálp, sem kallar á aðflutning þeirra sem þurfa á þessari þjónustu að halda. Akureyri býður upp á úrvals skíðasvæði og aðstöðu til ýmiss konar íþróttaiðkunar. Garðabær keppir við Seltjarnarnes um hylli efnaðra einstaklinga með því að hafa lága útsvarsprósentu.

Auðvelt er að útfæra kenningu Tiebout þannig að fólk hafi ekki einungis skatta og velferðarbætur í huga þegar það velur sér búsetustað heldur einnig lífskjör og almenn lífsgæði. Rosen (1979) útfærði hugmyndir Tiebout í þeim tilgangi að mæla almenn lífsgæði í fylkjum Bandaríkjanna. Hann gaf sér forsendu um langtímajafnvægi, sem byggist á því að fólksflutningar hafi þegar náð að jafna velferð á milli fylkja, þ.e.a.s. hver íbúi hafi flust þangað sem hann vill búa. Í slíku langtímajafnvægi ætti mismunur lífsgæða að endurspeglast í lífskjaramismuni: Ef lífsgæði eru almennt meiri í einu fylki þá leiðir slíkt til aðflutnings fólks, sem þá verður til þess að lækka laun þar til lífskjör verða verri en annars staðar, svo mikið að fleiri sjái sér ekki hag í því að flytja til viðkomandi fylkis. Þessi forsenda um langtímajafnvægi auðveldar mælingu lífsgæða vegna þess að nú er unnt að bera saman tekjur á mann á hverju landsvæði og mismunur teknanna er þá mælikvarði á lífsgæðamuninn. Á hátekjusvæðum eru lítil lífsgæði og á lágtekjusvæðum eru betri lífsgæði. Lítum nú á íslensk gögn í ljósi aðferðafræði Rosen. Mynd F10 sýnir atvinnutekjur eftir landshlutum fyrir tvö ár, 1990 og 2000, í hlutfalli við landsmeðaltal.

---

<sup>13</sup> Það eru þó ýmsir meinbugir á kenningunni. Þar koma við sögu markaðsbrestir sem svipar nokkuð til þeirra sem einkenna vörumarkaði, t.d. ytri áhrif margs konar. Færa má rök fyrir því að samkeppni sveitarfélaga um íbúa leiði til þess að tekjujöfnun innan hvers þeirra séu settar þröngar skorður. Ef eitt sveitarfélag leggur á háa skatta og veitir háar velferðarbætur þá myndu efnameiri einstaklingar flytja á brott en aðrir efnameiri flytja inn í staðinn. Þetta gengur stundum undir nafninu „New York áhrifin“.

Mynd I-10. Atvinnutekjur eftir landshlutum (landsmeðaltal er 100)



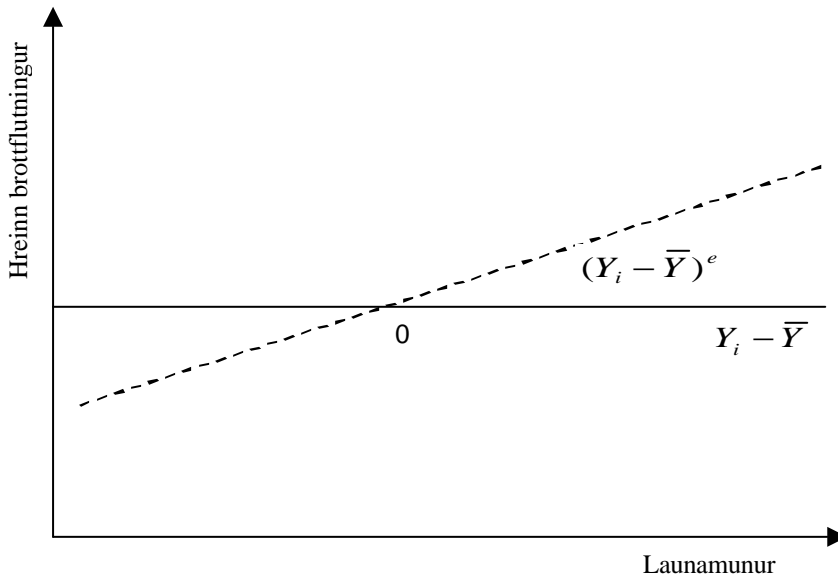
Lítum fyrst á tölurnar fyrir árið 1990. Þá eru lífsgjör góð á Vestfjörðum (um 5% hærrí en landsmeðaltal) en lægst á Norðurlandi vestra (um 14% lægri en landsmeðaltal). Samkvæmt kenningu Rosen væru lífsgæði hinsvegar lítil á Vestfjörðum þar sem fólk flytur þaðan burt þrátt fyrir góð lífsgjör. Aftur á móti væru lífsgæði mest, samkvæmt kenningunni, á Norðurlandi vestra þar sem lífsgjörin eru verst. Lítil almenn lífsgæði á Vestfjörðum koma þá í veg fyrir mikinn aðflutning fólks (sem vill njóta hinna miklu lífsgjara) og mikil lífsgæði á Norðurlandi vestra koma í veg fyrir mikinn brottflutning fólks (sem fer vegna bágra lífsgjara).

En veikleiki aðferðafræðinnar verður ljós þegar við lítum á tölurnar frá því árið 2000. Þá hafa Vestfirðir hrapað niður, í stað þess að hafa meðaltekjur um 5% hærrí en landsmeðaltalið þá eru þær nú orðnar um 8% lægri. Mikill lækkun hlutfallslegra meðaltekna hefur einnig orðið á Norðurlandi vestra, Norðurlandi eystra, Austurlandi, Suðurnesjum og Suðurlandi. Lítilsháttar lækkun verður á Vesturlandi. Hins vegar bætir höfuðborgarsvæðið hlut sinn; tekjur voru þar um 3% hærrí en landsmeðaltal árið 1990 en eru nú orðnar talsvert hærrí (6% hærrí). Þetta bendir þá til þess að lífsgæði séu skyndilega orðin verri í Reykjavík og að þau hafi batnað annars staðar, einkum á Vestfjörðum. En líkleggra er að forsendan um langtímajafnvægi eigi ekki rétt á sér. Stöðugir fólksflutningar verða á milli landsvæða og því fer fjarri að við séum að nálgast einhvers konar endanlegt ástand.

Margir hafa bent á þennan galla aðferðafræði Rosens sem er forsendan fyrir langtímajafnvægi. Greenwood, Hunt, Rickman og Treyz (1991) hafa brugðist við með

Því að endurbæta aðferðina á þann hátt að ekki sé lengur nauðsynlegt að gefa sér forsendu um langtímajafnvægi. Þeir halda því fram að einungis sé um slíkt jafnvægi að ræða þegar íbúatala landsvæðis helst raunverulega stöðug á milli ára en annars þurfi að taka tillit til búferlaflutninga. Þeir nota hreinan aðflutning hvers landsvæðis og meðaltekjur til þess að meta lífsgæðin. Mynd I-11 lýsir aðferðafræði þeirra.

Mynd I-11. Aðferð Greenwoods og félaga við mælingu lífsgæða



Á myndinni er lýst hreinum aðflutningi (fjöldi einstaklinga) sem falli af launamun sem skilgreindur er sem mismunur staðbundinna launa á svæði  $i$  ( $Y_i$ ) og launa á landsvísu ( $\bar{Y}$ ). Í jafnvægi er hreinn aðflutningur jafn núlli, sem gerist þegar launamunurinn er jafn  $(Y_i - \bar{Y})^e$  þar sem  $e$  stendur fyrir jafnvægi. Ef hins vegar launamunurinn er enginn þá er hreinn aðflutningur jákvæður eins og myndin sýnir. Þetta bendir til þess að lífsgæði séu yfir meðallagi á viðkomandi svæði. Jafnvægi verður, þ.e.a.s. hreinn aðflutningur jafn núlli, þegar tekjur eru lægri en á landsvísu;  $Y_i < \bar{Y}$ . Launamismunurinn er þá peningalegur mælikvarði á lífsgæðin, þau eru metin á  $(\bar{Y} - Y_i)^e$ .

Beitum nú þessari aðferð á íslensk gögn fyrir árin 1991–2000. Hlutfallsleg breyting á íbúafjölda frá ári til árs á hverju landsvæði er mælikvarði á hreinan aðflutning og unnt er að meta tölfræðilegt samband hans og hlutfallslegra tekna (meðaltekna á mann sem hlutfall af ársmeðaltali), sjá viðauka A. Það kom á óvart að fallið er einungis

upphallandi fyrir Austurland, Norðurland vestra og höfuðborgarsvæðið: hærri tekjur á þessum stöðum verða til þess að hreinn aðflutningur eykst.<sup>14</sup>

Einungis var um tölfræðilega marktækar niðurstöður að ræða fyrir höfuðborgarsvæðið. Hins vegar var fallið niðurhallandi á öðrum landsvæðum og tölfræðilega ómarktækt. Þetta bendir til þess að erfitt sé að útskýra búferlaflutninga á Íslandi með breytileika meðaltekna á milli landsvæða. Afleiðingin er sú að ekki er unnt að mæla lífsgæði á Íslandi með tekjum á þann hátt sem Greenwood og félagar leggja til. Aðrir þættir en tekjur virðast vera mikilvægir í búsetuvali þjóðarinnar.

Burtséð frá því hvort aðferðir þessar eiga við á Íslandi þá hafa verið fundnir ýmsir meinbugir á aðferðafræði Greenwoods og féлага. Douglas og Wall (1993) hafa gagnrýnt aðferðafræði þeirra með þeim rökum að einstaklingar taki ekki ákvarðanir um búferlaflutninga á grundvelli samanburðar á lífskjörum sínum og meðaltalslífskjara alls staðar annars staðar á landinu. Þess í stað beri þeir kjör sín saman við það sem þeir geta vænst á sérhverjum öðrum stað. Þannig ákveður einstaklingur að flytja búferlum ef hann kemur auga á annað landsvæði þar sem hagur hans er betri óháð því hver meðallífskjör í landinu öllu eru. Þetta getur leitt til skekkju í mati á lífsgæðum. Tökum sem dæmi að landsvæði B hafi hreinan brottflutning til svæðis C en hreinan aðflutning frá svæði A. Þá getur B haft ýmist jákvæðan eða neikvæðan hreinan aðflutning gagnvart landinu öllu. Hins vegar flyst fólk frá A til B og frá B til C. Þá má einnig gera ráð fyrir flutningi frá A til C. Aðferð Greenwood og féлага nær ekki að nota þessar upplýsingar og kemst ekki að þeirri niðurstöðu að svæði A sé betra en svæði B sem hafi upp á betri lífskjör að bjóða en svæði C.

Taka verður fram að samanburður eftir kjördæmum hér á landi er miklum annmörkum háður, þar sem kjördæmaskipting endurspeglar ekki mismunandi atvinnu- og samgöngur, búsetuþróun og fleira. Þannig er t.d. mjög ólíku saman að jafna innan Norðurlands eystra (Akureyri á mótí Raufarhöfn) og Vesturlandi (Snæfellsbær á mótí Dalabyggð).

#### **I.4.1.2 Aðferðafræði til greiningar á búferlaflutningum á Íslandi**

Í viðauka A er aðferðafræði Douglas og Walls lýst og henni beitt við lífskjarasamanburð á milli landsvæða. Allar tæknilegar niðurstöður er þar að finna. Hér verður þeim einungis lýst efnislega.

Gerum ráð fyrir að sú ánægja fólks sem stafar af búsetu þess á ákveðnu svæði sé fall af tekjum, atvinnutækifærum, almennum lífsgæðum og einstaklingsbundnum þáttum. Einstaklingsbunda þætti má meðal annars rekja til hjúskapar og stofnunar heimilis,

---

<sup>14</sup> Önnur túlkun á samhengi stærðanna væri eftirfarandi: Ef vinnuafli flytur frá einhverjum stað og fjármagnsstofninn helst óbreyttur, þá mun jaðarframleiðnin vaxa og meðaltekjur einnig. Háar meðaltekjur á Vestfjörðum gætu t.d. verið vegna þess að flestir aðrir en þeir sem stunda sjósókn eru fluttir burt.

skilnaðar og veikinda, en þessir þættir gefa tilefni til flutnings af einstaklingsbundnum orsökum. Við gefum okkur að þessar orsakir og aðrir einstaklingsbundnir þættir dreifist jafnt á mannfjöldann og séu óháðir lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum. Með öðrum orðum, líkurnar á því að einum gefnum einstaklingi líki sérstaklega vel við landsvæði  $i$  eru óháðar lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum viðkomandi svæðis. Unnt er að orða þetta þannig: Gerum ráð fyrir því að smekkur einstaklinga sé sumpart svipaður, þannig að afstaða fólks sé hin sama til tekna og atvinnutækifæra og almennra lífsgæða. Gerum hins vegar ráð fyrir að hver einstaklingur sé sérstakur að því leyti að hann kann betur að meta sum landsvæði en önnur að gefnum ákveðnum lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum. Við gerum þannig ráð fyrir því að skipta megi nytjum hvers einstaklings af því að búa á ákveðnu landsvæði í tvennt; annars vegar hluta sem hann á sameiginlegan með öðrum og hins vegar einstaklingsbundinn hluta.

Flutningi á milli landshluta fylgir kostnaður. Gerum ráð fyrir því að kostnaður við flutning á milli tveggja svæða geti farið eftir því í hvora áttina flust er. Mismunandi húsnæðisverð getur valdið því að auðveldara er að flytja í aðra áttina. Að öllum líkindum er ódýrara að flytjast af höfuðborgarsvæðinu, þar sem húsnæðisverð er tiltölulega hátt, út á landsbyggðina, en úr sveit í bæ. Hins vegar skiptir fjarlægð ekki máli vegna þess að hún er hin sama í báðar áttir.

Einstaklingur flytur á milli tveggja svæða ef hann sér sér hag í því, þ.e.a.s. ef hann bætir hag sinn meira en sem nemur flutningskostnaði og ef hann sér sér ekki meiri hag í því að flytja eitthvert allt annað. Líkurnar á því að einstaklingur ákveði að flytja frá sýslu  $i$  til sýslu  $j$  eru vaxandi fall af sameiginlegum nytjum hans af lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum á landsvæði  $j$ , og neikvætt fall af kostnaði við flutninginn, nytjum af því að búa í sýslu  $i$ , og einnig öllum öðrum sýslum.

Gefum okkur þá forsendu að það séu mörg svæði innan hvers landsvæðis sem unnt er að flytja til og að minni svæðin geti verið margbreytileg hvað varðar lífsgæði, tekjur og atvinnumöguleika og að sérvíska einstaklinganna geti knúið þá til þess að flytja fremur á eitt undirsvæðið en annað. Ástæða þess að við grípum til þessa ráðs er einföld: Það er nokkuð ljóst að sum landsvæði eru stærri en önnur. Þannig stendur einstaklingur sem hyggst flytja til Vestfjarða kannski frammi fyrir færri kostum hvað varðar búsetu en sá sem hyggst flytja til Norðurlands eystra eða höfuðborgar-svæðisins. Af þessum sökum er líklegt að stærri og fjölmennari landsvæði dragi fremur til sín fólk en þau smærri.<sup>15</sup> Við reynum að leiðrétta þessa hugsanlegu skekkju með því að nota mannfjölda á hverju landsvæði til þess að tákna fjölda búsetukosta.

Við höfum undir höndum gögn um hreinan brottflutning á milli allra landshluta. Einnig er unnt að áætla kostnað við búferlaflutning á grundvelli húsnæðisverðs. Hins vegar

---

<sup>15</sup> Hið sama á við um fólksflutninga á milli landa. Fleiri námsmenn leita til Bandaríkjanna en Nýja-Sjálands eða Ástralíu, einfaldlega vegna þess að þar eru fleiri háskólar, óháð gæðum skólanna og landkostum.

eru ekki neinar mælingar á ánægju íbúanna fyrir hendi. Við gefum okkur að ánægja af búsetu á ákveðnu landsvæði sé fall af lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum. Gerum einnig ráð fyrir því að lífsgæði stafi annars vegar af þéttbýli og hins vegar af öllum öðrum þáttum. Við gerum að lokum ráð fyrir því að kostnaður við flutning sé fall af húsnæðisverði. Það er þá kostnaðarsamt að flytja af svæði þar sem fasteignaverð er lágt á svæði þar sem það er hátt.

Með því að beita þessari aðferðafræði er unnt að leggja mat á það hve mikils fólk metur þéttbýlið. Þannig er hægt að reikna út hversu mikið tekjur þurfa að vera hærrí í dreifbýlinu til þess að fólk ákveði að flytja sig ekki um set. Sömuleiðis er unnt að mæla önnur lífsgæði en þau sem rekja má til þéttbýlis og þannig raða landsvæðum upp eftir öðrum lífsgæðum. Mögulegt er að reikna út peningalegt ígildi þess lífsgæðamunar sem er á milli hverra tveggja svæða. Niðurstöður okkar gera einnig kleift að reikna út hversu mikill munur þarf að vera á atvinnuhorfum, mældum sem atvinnuleysi, til þess að vega upp á móti þeim lífsgæðamun sem til staðar er. Einnig er hægt að reikna út hversu mikill munur þarf að vera á atvinnuhorfum, mældum með kvóta, til þess að vega upp á móti þeim lífsgæðamun sem til staðar er. Að lokum er hægt að reikna út hversu miklu þarf að muna í flutningskostnaði, þ.e.a.s. eftir því í hvora áttina er flutt, til þess að enginn hreinn flutningur verði á milli svæðanna þrátt fyrir ákveðinn lífsgæðamun.

#### 1.4.1.3 Gögn

Gögnin sem liggja að baki tölfræðilegum rannsóknum í þessari grein eru aðallega fengin frá Hagfræðistofnun, Þjóðhagsstofnun og Hagstofu Íslands. Gögnin miðast við ársgrundvöll og taka til árána 1993 til 2000. Þeim er skipt eftir átta landshlutum: Höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland og Suðurland.

- *Búferlaflutningar.* Gögn um búferlaflutninga eru fengin frá Hagstofunni og sýna fjölda fólks sem flytur á milli allra landshlutanna á hverju ári.
- *Atvinnutekjur.* Gögn um tekjur eru fengin frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Upphaflega voru þessi gögn fengin frá Ríkisskattstjóra í tengslum við verkefni sem stofnunin vann um tekjuskiptingu á Íslandi. Gögnin sýna meðal (atvinnu) tekjur eintaklinga á aldrinum 25–65 ára.
- *Atvinnuleysi.* Upplýsingar um atvinnuleysistölur eru frá Þjóðhagsstofnun.
- *Fasteignaverð.* Upplýsingar um fasteignaverð eru frá Fasteignamati ríkisins. Um er að ræða fasteignaverð í stærri bæjarfélögum á landinu. Fasteignaverð er skilgreint sem meðalverð á fermetra í fjölbýli.
- *Kvóti.* Upplýsingar um kvóta eru fengnar frá Fiskistofu og sýna aflamark (í þorskígildum) á hvern íbúa í hverjum landshluta.
- *Mannfjöldi.* Mannfjöldi tekur til allra einstaklinga sem lögheimili hafa á hverju svæði. Upplýsingarnar eru frá Hagstofunni.

## I.4.1.4 Niðurstöður

Metin var tölfræðilega lífsgæðajafna þar sem lífsgæðum var gefið gildið 1 fyrir Reykjavík. Í fyrstu var einungis notast við lífskjarabreytur; meðaltekjur og atvinnuleysisstig, auk fasteignaverðs. Niðurstöðurnar eru í töflu A3 í viðauka. Tekjur hafa ekki tölfræðilega marktækan stuðul en atvinnuleysi og húsnæðiskostnaður hafa marktæka stuðla með þeim formerkjum sem við bjuggumst við: hátt atvinnuleysi og hátt fasteignaverð draga úr hreinum aðflutningi fólks. Matið segir okkur hvar lífsgæði eru mest á landinu. Tafla I-5 raðar landsvæðum upp eftir lífsgæðum.

Tafla I-5. Röðun lífsgæða eftir landsvæðum

<i>Lífsgæði</i>	<i>Landsvæði</i>
Mest lífsgæði	Höfuðborgarsvæðið (1)
Næstmest lífsgæði	Norðurland eystra, Suðurnes, Suðurland (0,92)
Miðlungs lífsgæði	Vesturland (0,88)
Miðlungs lífsgæði	Norðurland vestra (0,87)
Næstmínnst lífsgæði	Austurland (0,86)
Mínnst lífsgæði	Vestfirðir (0,79)

Takið eftir að röðun svæðanna er nátengd þéttbýlismyndun. Lífsgæði mælast mest á höfuðborgarsvæðinu, þá á Norðurlandi eystra og nágrannasveitum höfuðborgarinnar, þá á Vesturlandi og Norðurlandi vestra og mínnst á Austurlandi og Vestfjörðum.

Við kljúfum nú lífsgæðin upp í tvennt, annars vegar þau sem rekja má til þéttbýlis og hins vegar öll önnur lífsgæði. Niðurstöðurnar eru í töflu I-6. Þéttbýlið, sem er mælt með íbúatölu í stærsta bæjarfélagi innan landsvæðisins, hefur jákvæð og tölfræðilega marktæk áhrif. Hátt fasteignaverð fællir fólk frá og eru áhrifin tölfræðilega marktæk. Hins vegar tapar atvinnuleysið skýringarmætti sínum. Tekjur gefa eftir sem áður engar upplýsingar um búferlaflutninga. Lítum nú á röðun þeirra lífsgæða sem *ekki* má rekja til þéttbýlisins.

Takið eftir að röðun lífsgæðanna er nú allt önnur. Austurland fer úr næstlægsta sæti í það efsta og höfuðborgarsvæðið fer úr efsta sæti í það lægsta. Við minnumst þess að skoðanakönnun Byggingastofnunar leiddi í ljós að ánægja með umhverfisskilyrði er mest á Austurlandi, Norðurlandi og Vesturlandi. Ánægja með umhverfisskilyrði var hins vegar mínnst á Faxaflóasvæðinu, Vestfjörðum og á Suðurlandi. Það sem helst kemur á óvart er hversu lágt metin lífsgæði á Norðurlandi eystra eru.

Tafla I-6. Röðun lífsgæða eftir landssvæðum eftir að tillit hefur verið tekið til þéttbýlis

<i>Lífsgæði</i>	<i>Landssvæði</i>
Mest lífsgæði	Austurland (2,50)
Næstmest lífsgæði	Norðurland vestra (2,34)
Lífsgæði fyrir ofan meðallag	Vesturland (2,32)
Miðlungs lífsgæði	Vestfirðir og Suðurland (2,29)
Lífsgæði fyrir neðan meðallag	Suðurnes (2,03)
Næstmínst lífsgæði	Norðurland eystra (1,83)
Mínst lífsgæði	Höfuðborgarsvæðið (1)

Takið eftir að röðun lífsgæðanna er nú allt önnur. Austurland fer úr næstlægsta sæti í það efsta og höfuðborgarsvæðið fer úr efsta sæti í það lægsta. Við minnumst þess að skoðanakönnun Byggðastofnunar leiddi í ljós að ánægja með umhverfisskilyrði er mest á Austurlandi, Norðurlandi og Vesturlandi. Ánægja með umhverfisskilyrði var hins vegar minnst á Faxaflóasvæðinu, Vestfjörðum og á Suðurlandi. Það sem helst kemur á óvart er hversu lágt metin lífsgæði á Norðurlandi eystra eru.

Við bætum næst við upplýsingum um kvóta (aflamark) á hvern íbúa. Þar kemur í ljós (sjá viðauka) að kvótinn hefur ekki tölfræðilega marktæk áhrif á búferlaflutninga og áhrif hans eru þveröfug við það sem búist var við; kvótinn fækir fólk frá ef eitthvað er. Hins vegar kemur í ljós að kvótinn hefur áhrif á fasteignaverð og þannig óbein áhrif á búferlaflutninga, þótt með öfugum formerkjum sé: Kvótamissir leiðir til minni tekna og lægra fasteignaverðs sem gerir fólki erfiðara um vik að flytja af viðkomandi stað.<sup>16</sup>

Næst bætum við við gervibreytum fyrir hvert ár (sjá viðauka). Flutningar virðast hafa verið í meira lagi árin 1994–1998, mestir að meðaltali árið 1996. Aðrir stuðlar breytast lítið. Röðun landsvæða eftir lífsgæðum breytist ekki.

Sú spurning brennur nú heitast á mönnum í hverju vinsældir þéttbýlisins felist. Skoðanakönnun Stefáns Ólafssonar gaf nokkrar vísbendingar. Fjölbreyttari störf, menning og listir hjóta að skipta máli. Hugmyndin er sú að þjónustugreinarnar bjóði upp á fjölbreyttari störf en frumframleiðslan, fiskveiðar og landbúnaður. Það kemur nokkuð á óvart að umfang þessara greina virðist ekki hafa mælanleg áhrif á mynstur búferlaflutninganna. Þjónusta og iðnaður (sem hlutfall af mannafla) hafa ekki tölfræðilega marktæk áhrif. Sú breyta sem mælir íbúafjölda stærsta bæjarfélagsins hefur eftir sem áður jákvæðan og tölfræðilega marktækan stuðul. Þjónustan hefur þó eilítið marktækari áhrif en iðnaðurinn.

<sup>16</sup> Við mátum jöfnu þar sem fasteignaverð er skýrt með kvóta á hvert mannsbarn. Í ljós kom að aukinn kvóti veldur herra fasteignaverði.

Tafla I-7 hér fyrir neðan raðar landsvæðunum upp fyrir hverja breytu sem hugsanlega getur haft áhrif á búferlaflutningana. Þetta eru: fjöldi íbúa í stærsta bæjarfélagi; lífsgæði önnur en þau sem eiga rætur að rekja til þéttbýlis; meðaltekjur; atvinnuleysi; kvóti á hvert mannsbarn; velferð sem er fall af breytunum fimm og húsnæðisverð. Mynstur búferlaflutninga ræðst af samanburði velferðar og húsnæðisverðs.

Tafla I-7. Lífsgæðamælikvarði fyrir Ísland, 1993–2000

	Lífsgæði, atvinnuleysi, velferð		Lífskjör			Velferð	Húsnæði
	Stærsti bær	Ómæld lífsgæði	Tekjur	Atvinnuleysi	Kvóti		
Höfuðbsv.	1	8	2	6	5	1	1
Vesturland	5	4	4	2	7	5	8
Vestfirðir	6	5	3	1	6	8	4
Norðurland vestra	7	2	8	8	8	7	5
Norðurland eystra	2	7	5	7	1	3	2
Austurland	8	1	6	3	3	6	6
Suðurland	4	3	7	4	4	2	7
Suðurnes	3	6	1	5	2	4	3

Takið eftir að þau lífsgæði sem tengjast þéttbýli og margmenni eru mest á höfuðborgarsvæðinu en öll önnur lífsgæði, þ.e.a.s. þau sem ekki er unnt að rekja til þéttbýlis, eru þar í sumum tilvikum minnst. Þrátt fyrir slök lífsgæði að öðru leyti og tiltölulega mikið atvinnuleysi, þá nægir margmennið til þess að koma höfuðborgarsvæðinu í efsta sæti hvað varðar almenna velferð. En fasteignaverð er einnig hæst í höfuðborginni og þar með kostnaður við flutning þanngað annars staðar að af landinu. Norðurland eystra, Suðurland og Suðurnes njóta einnig lífsgæða vegna þéttbýlis. Velferð er mikil á þessum stöðum og fasteignaverð hátt.

Austurland er á gagnstæðum pól. Þar er velferð vegna þéttbýlis minnst en önnur velferð mest á landinu. Austfirðingar eru greinilega ánægðir með náttúru og verðurfar! En lítið þéttbýli hefur samt í för með sér að heildarvelferð er tiltölulega lítil; Austurland er númer sex í röðinni hvað almenna velferð varðar. Fasteignaverð er einnig hið sjötta í röðinni.

Velferð hefur hæsta fylgni við þéttbýlið (0,83) og mun lægri fylgni við meðaltekjur (0,21). Fasteignaverðið hefur einnig hæsta fylgni við almenna velferð, þá við meðaltekjur. Það er því greinilegt að umfang búferlaflutninga veltur á samanburði velferðar, sem fer einkum eftir þéttbýlinu, og húsnæðisverðs. En munur á fasteignaverði þarf að vera mjög mikill til þess að vege upp á móti áhrifum þéttbýlisins, ef við notum metna stuðla til þess að reikna hve munur fasteignaverðs þarf að vera mikill til þess að koma í veg fyrir búferlaflutninga á milli tveggja landsvæða sem hafa misstóra byggðarkjarna.

Tafla I-8. Raðfylgnistuðlar milli breytnanna í töflu I-7

	Tekjur	Atvinnu- leysi	Kvóti	Bær	Velferð	Húsnæðis- verð
Lífsgæði	-0,74	0,21	-0,33	-0,90	-0,55	-0,79
Tekjur	1,00	0,26	0,26	0,55	0,21	0,52
Atvinnuleysi		1,00	-0,14	-0,36	-0,36	-0,50
Kvóti			1,00	0,43	0,45	0,40
Bær				1,00	0,83	0,64
Velferð					1,00	0,45

Í ljós kemur að til þess að koma í veg fyrir flutning fólks til landsvæðis þar sem stærsti byggðarkjarni er 40% stærri þarf fasteignaverð að vera um 80% hærra. Ef um tvöfalt stærri byggðarkjarna er að ræða verður fasteignaverðið að vera 370% hærra. En í raun munar minna á fasteignaverði í þéttbýli og dreifbýli. Árið 2000 voru íbúar Reykjavíkur um 7,4 sinnum fleiri en íbúar Akureyrar. Á sama ári var fasteignaverð á Norðurlandi eystra 77% af (vegna) landsmeðaltali og á höfuðborgarsvæðinu 107%. En þótt mismunur fasteignaverðs verði aldrei nægilega mikill til þess að koma alfarið í veg fyrir búferlaflutninga þá er ljóst að því meiri sem munurinn er, því minni verða búferlaflutningarnir. Þeirri spurningu er enn ósvarað hvað orsaki vinsældir þéttbýlisins. Þetta er efni næsta kafla.

#### 1.4.1.5 Margmenni og atvinnulíf

Þéttbýliskjarnar bjóða upp á ýmiss konar þjónustu sem ekki er fyrir hendi í strjálbýlinu. Þar má nefna skóla á öllum námsstigum, sjúkrahús og elliheimili. Einnig mætti nefna ýmsa dægradvöl, svo sem leikhús og kvikmyndahús. Fjölbreytt atvinnulíf bætir lífskjör á ýmsan hátt.

Ætla má að saman fari fjölmenni og betri atvinnutækifæri. Atvinnumöguleikar fyrir fólk með margvíslega menntun eru betri þar sem atvinnulíf er fjölbreytt. Atvinnulíf úti á landsbyggðinni er yfirleitt einhæft vegna þess hve frumvinnslugreinar eru mikilvægar þar. Fiskveiðar, fiskvinnsla og verslun bjóða upp á störf fyrir vinnuafl með styttri formlega menntun að baki. Þegar fjölbreytileiki atvinnulífsins eykst opnast tækifæri fyrir ungt fólk sem lokið hefur ýmiss konar háskólamenntun. Lögfræðingar og læknar, verkfræðingar og tæknifræðingar, viðskiptafræðingar og hagfræðingar hafa mesta möguleika ef atvinnulíf er margbreytt. Bætt menntun kallar þá á aukið þéttbýli, þangað sækir unga kynslóðin og aukið þéttbýli kallar á nýja, vel menntaða fulltrúa þessarar kynslóðar.

En fjölbreytt atvinnulíf bætir einnig lífsgæði á annan hátt. Þeir einstaklingar sem sinna hinum margvíslegu störfum framleiða ýmiss konar þjónustu sem bætir lífsgæði. Því fjölbreyttari sem störfín eru þeim mun fjölbreyttari þjónustu er unnt að fá á viðkomandi

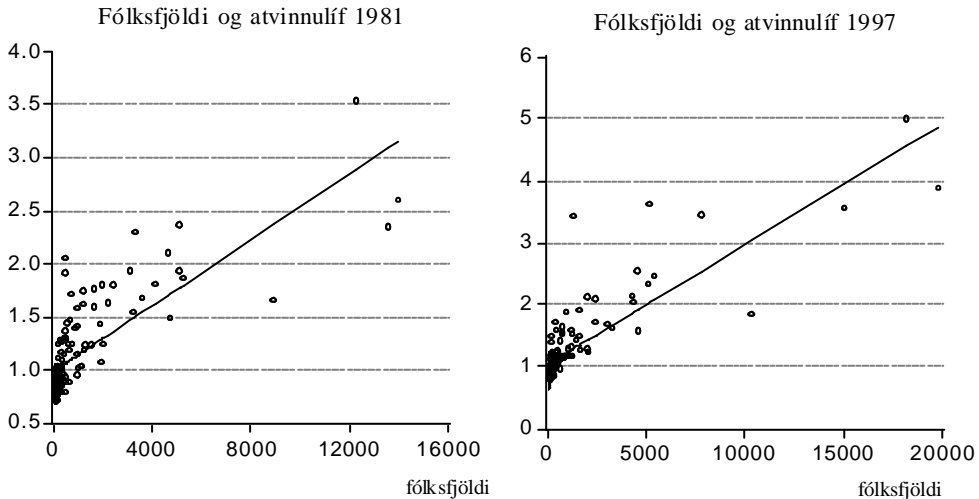
svæði. Því fjölbreyttari þjónusta þeim mun meiri eru lífsgæðin. Þeir sem búa á viðkomandi svæði hafa betri möguleika til starfa en njóta einnig betri þjónustu. Hagfræðingurinn Adam Smith benti á fyrir meira en tvö hundruð árum að stærð markaðarins ákvarðar umfang verkaskiptingar á milli fólks. Í þéttbýlinu eru meiri möguleikar á því að skipta með sér verkum. Í strjálbýli gegnir sami aðili mörgum hlutverkum. Verslun staðarins selur matvöru og klæðnað, leikföng og skriffæri. Ýmsar sérvöruverslanir vantar alfarið. Ýmis þjónustufyrirtæki eru ekki fyrir hendi, svo sem fyrirtæki sem sjá um viðhald skrifstofutækja, veitingarekstur, skóviðgerðir o.s.fr. Færri möguleikar eru fyrir hendi til þess að fara á veitingahús, í kvikmyndahús, leikhús og á tónleika. En þegar þéttbýlið eykst myndast tækifæri fyrir suma einstaklinga að sérhæfa sig í leiklist, aðra í tónlist. Til sögunnar koma tölvufyrirtæki, lögfræðiskrifstofur, skósmiðir o.s.frv.

En hversu náð er sambandið á milli þéttbýlis og fjölbreytileika atvinnulífsins? Hagfræðistofnun hefur tekið saman vísitölu sem mælir fjölbreytileika atvinnulífsins. Vísitalan mælir fjölbreytileika atvinnulífsins í hverju póstnúmeri. Myndin hér fyrir neðan sýnir fjölbreytileikavísitölu Hagfræðistofnunar og fólksfjölda eftir póstnúmerum fyrir árin 1981 og 1997. Reykjavík er ekki höfð með vegna sérstöðu sinnar.<sup>17</sup> Í ljós kemur mjög skýrt jákvætt samband á milli breytnanna tveggja. Meiri fólksfjöldi og aukinn fjölbreytileiki fara í reynd saman. Samt er það svo að sum póstnúmer bjóða upp á meiri eða minni fjölbreytileika starfa en fólksfjöldinn gefur tilefni til. Lítum fyrst á myndina fyrir árið 1981. Reykjanesbær hefur rúmlega 8.900 íbúa á því ári og vísitala atvinnulífsins er rúmlega 1,6, þ.e. lægri en íbúatalan gefur tilefni til. Hið sama ætti við um Reykjavík. Fjölbreytileikavísitalan þar er aðeins lægri en í Kópavogi og í Hafnarfirði en fólksfjöldi margfalt meiri. Hólmavík, Bessastaðahreppur og Ísafjörður hafa mun meiri fjölbreytileika en íbúafjöldi gefur tilefni til að ætla.

---

<sup>17</sup> Reykjavík hefur mun meiri fólksfjölda en önnur sveitarfélög. Hins vegar er fjölbreytileikavísitalan ekki samsvarandi hærri í Reykjavík.

## Mynd I-12. Fólksfjöldi og atvinnulíf 1981 og 1997



Árið 1997 er einnig jákvætt samband á milli fjölbreytileika atvinnulífsins og fólksfjölda. Enn hefur Reykjanesbær lægri fjölbreytileikavísitölu en fólksfjöldinn gefur tilefni til. Garðabær, Mosfellshreppur og Bessastaðahreppur hafa meiri fjölbreytileika en fólksfjöldinn gefur tilefni til. Hólmavík og Ísafjörður hafa enn tiltölulega meiri fjölbreytileika, en skera sig ekki eins mikið úr og áður (Hólmavík 1,59 í stað 2,06 áður og Ísafjörður 2,04 í stað 1,93 áður).

Það sem kannski vekur athygli er að ekki munar eins miklu á fjölbreytileikavísitölu stærstu og smæstu byggðarkjarnanna eins og búast mætti við. Ef gögnin frá 1997 eru notuð þá er Reykjavík með 3,28, Akranes með 2,33, Ísafjörður með 2,04, Skagafjörður með 2,14, Húsavík með 2,09, Fjarðarbyggð með 1,61 og sveitarfélagið Árborg (þ.e. Selfoss og nágrenni) er með 2,45. Myndarlegur byggðarkjarni úti á landi ætti því að geta keppt við höfuðborgarsvæðið þótt fólksfjöldi væri töluvert minni.

#### 1.4.1.6 Togkraftur og stærð

Samkvæmt kenningum þeim sem hér hafa verið settar fram ættu stærri byggðarlög að eiga auðveldara með að halda í fólk og draga að einstaklinga úr smærri byggðarlögum vegna fjölbreyttara atvinnulífs. Töflur I-9 til I-12 sýna að þetta er einmitt raunin, en þær eru byggðar á skattframtölum allra Íslendinga árin 1988 til 2000. Rakið er hvernig lögheimili skattgreiðenda breytist á tímabilinu. Fyrsta taflan sýnir hvað varð um einstaklinga á aldrinum 15 til 20 ára, önnur taflan sýnir flutninga einstaklinga á aldrinum 21 og 30 ára, sú þriðja sýnir flutninga fólks á aldrinum 31-60 ára og sú síðasta flutninga einstaklinga 61 árs og eldri. Ýmsar athyglisverðar upplýsingar koma fram í töflunum.

Tafla I-9. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 15–20 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000

	Rvk	N.Rvk	SN	VL	VF	NV	NE	AK	AU	SL	Brott- fluttir	Kyrr- stæðir
Rvk	76,9%	16,2%	1,1%	1,0%	0,6%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	1,9%	23%	77%
N.Rvk	33,6%	58,9%	1,2%	1,1%	0,7%	0,3%	0,6%	0,6%	0,9%	2,0%	41%	59%
SN	16,6%	9,6%	66,9%	1,0%	0,6%	0,9%	1,0%	1,0%	0,8%	1,7%	33%	67%
VL	32,6%	14,6%	2,1%	43,6%	0,7%	0,7%	1,1%	1,2%	1,1%	2,3%	56%	44%
VF	30,7%	15,3%	3,4%	3,9%	39,5%	0,9%	0,8%	1,8%	1,1%	2,6%	60%	40%
NV	29,3%	12,2%	1,4%	2,3%	1,6%	44,5%	1,7%	4,3%	1,2%	1,7%	56%	44%
NE	21,2%	8,6%	1,6%	1,8%	0,5%	1,2%	43,5%	18,3%	1,4%	1,9%	57%	43%
AK	26,2%	9,8%	1,3%	0,9%	0,6%	1,1%	5,6%	52,3%	1,1%	1,1%	48%	52%
AU	27,9%	10,7%	1,4%	1,2%	1,0%	0,9%	1,6%	2,9%	49,9%	2,5%	50%	50%
SL	29,4%	10,9%	1,4%	1,2%	0,3%	0,7%	0,7%	1,4%	1,2%	52,6%	47%	53%
Aðfl.	4.392	2.434	300	273	141	133	246	487	193	402		

Í fyrsta lagi er hreyfanleiki meiri hjá þeim sem yngri eru en þeim eldri. Hann er mestur í yngsta aldurshópnum, þá í þeim næstýngsta, þá í næstelsta hópnum en minnstur í þeim elsta. Þannig kemur í ljós að um 48% Akureyringa á aldrinum 15–20 ára flutti á brott á tímabilinu, 35% á aldrinum 21–30 ára, 15% á aldrinum 31–60 ára og að lokum einungis 7% þeirra sem komnir voru yfir sextugt. Rétt er að taka fram að hér er ekki um að ræða endanlegan brottflutning í öllum tilvikum, um slíkt höfum við ekki tölur, en töflurnar varpa engu að síður ljósi á hreyfanleika kynslóðanna.

Tafla I-10. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 21–30 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000

	Rvk	N.Rvk	SN	VL	VF	NV	NE	AK	AU	SL	Brott- fluttir	Kyrr- stæðir
Rvk	70,6%	20,2%	1,1%	1,2%	0,8%	0,6%	0,9%	1,2%	1,0%	2,4%	29%	71%
N.Rvk	25,4%	66,3%	1,2%	1,2%	0,6%	0,5%	0,9%	0,8%	0,8%	2,2%	34%	66%
SN	10,6%	8,7%	73,6%	0,7%	1,1%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,6%	26%	74%
VL	20,1%	10,4%	1,2%	60,9%	1,0%	1,0%	0,8%	1,2%	1,1%	2,4%	39%	61%
VF	21,3%	14,0%	3,2%	3,7%	50,2%	1,0%	1,5%	1,6%	0,8%	2,7%	50%	50%
NV	19,2%	10,2%	1,5%	2,5%	0,9%	55,7%	3,0%	3,2%	1,0%	2,7%	44%	56%
NE	13,5%	7,4%	1,7%	1,5%	0,5%	1,8%	58,3%	12,8%	1,1%	1,5%	42%	58%
AK	15,0%	7,6%	1,1%	0,8%	0,4%	0,8%	7,7%	64,7%	1,2%	0,7%	35%	65%
AU	17,3%	10,5%	1,3%	1,8%	0,4%	1,1%	1,6%	3,0%	60,8%	2,1%	39%	61%
SL	18,3%	8,9%	0,9%	1,2%	0,2%	0,6%	0,8%	0,9%	0,9%	67,3%	33%	67%
Aðfl.	4.824	4.888	492	526	270	299	554	774	377	813		

Tafla I-11. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var á aldrinum 31–60 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000

	Rvk	N.Rvk	SN	VL	VF	NV	NE	AK	AU	SL	Brott- fluttir	Kyrr- stæðir
Rvk	85,6%	10,7%	0,5%	0,5%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	1,3%	14%	86%
N.Rvk	13,8%	82,8%	0,6%	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	1,0%	17%	83%
SN	7,2%	5,9%	83,9%	0,3%	0,4%	0,2%	0,5%	0,3%	0,5%	0,7%	16%	84%
VL	10,4%	5,6%	0,8%	79,6%	0,5%	0,3%	0,2%	0,5%	0,6%	1,4%	20%	80%
VF	12,4%	9,1%	2,3%	2,1%	69,2%	1,1%	0,7%	0,7%	0,7%	1,6%	31%	69%
NV	8,8%	5,8%	1,0%	1,0%	0,4%	79,8%	0,6%	1,0%	0,2%	1,3%	20%	80%
NE	7,0%	4,5%	1,0%	0,6%	0,0%	0,5%	76,1%	9,0%	0,5%	0,8%	24%	76%
AK	6,0%	4,0%	0,5%	0,4%	0,1%	0,3%	3,0%	84,9%	0,4%	0,5%	15%	85%
AU	9,1%	5,8%	1,1%	0,7%	0,2%	0,2%	0,6%	1,2%	79,5%	1,6%	20%	80%
SL	8,9%	5,0%	0,7%	0,6%	0,2%	0,4%	0,2%	0,2%	0,4%	83,4%	17%	83%
Aðfl.	5.077	5.142	548	444	203	220	353	669	280	845		

Tafla I-12. Búferlaflutningar þeirrar kynslóðar sem var eldri en 60 ára árið 1988 tímabilið 1988–2000

	Rvk	N.Rvk	SN	VL	VF	NV	NE	AK	AU	SL	Brott- fluttir	Kyrr- stæðir
Rvk	92,7%	5,6%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,8%	7%	93%
N.Rvk	9,3%	88,8%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,9%	11%	89%
SN	4,5%	4,7%	89,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,7%	10%	90%
VL	5,3%	4,5%	0,5%	88,7%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	11%	89%
VF	10,8%	8,8%	0,7%	0,7%	77,1%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	1,3%	23%	77%
NV	5,5%	1,0%	0,1%	0,7%	0,1%	90,6%	0,7%	1,1%	0,0%	0,1%	9%	91%
NE	2,7%	1,3%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	86,5%	7,8%	0,5%	0,4%	13%	87%
AK	2,7%	2,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,3%	1,1%	92,7%	0,0%	0,3%	7%	93%
AU	5,1%	2,2%	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,7%	89,6%	1,6%	10%	90%
SL	4,8%	3,1%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,3%	0,1%	90,9%	9%	91%
Aðfl.	604	736	41	44	18	18	29	119	27	136		

Í öðru lagi kemur í ljós að brottflutningur er minnstur frá höfuðborgarsvæðinu, nágrennasveitum þess og Akureyri. Brottflutningur er mun meiri frá Vestfjörðum og Austfjörðum. Einkum virðist ástandið á Vestfjörðum vera alvarlegt. Þannig fluttu 35% þeirra sem voru á milli 31 og 60 ára á brott og 31% þeirra sem voru yfir sextugt. Sambærilegar tölur fyrir Austurland voru 23% og 15% og voru þó mun hærri heldur en tölur fyrir aðra landshluta. Á Vestfjörðum voru sambærilegar tölur fyrir 15–20 ára aldurshópinn 69% og 57% fyrir 21–30 aldurshópinn. Til samanburðar eru tölurnar fyrir hópana fjóra í Reykjavík 23%, 29%, 14% og 7%. Ætla má að mikill hluti þessa brottflutnings sé til nágrennabyggðarlaganna.

Í þriðja lagi kemur í ljós að byggðarkjörmunum Ísafirði og Akureyri helst betur á fólki en nágrennasveitunum. Þannig virðist þéttbýlið einnig toga til sín fólk á

landsbyggðinni. Hins vegar á þetta ekki við á Egilsstöðum. Þessar niðurstöður styðja hugmyndir um myndun þéttbýliskjarna úti á landi.

#### I.4.1.7 Húsnæðisverð og byggðastefnan<sup>18</sup>

Þéttbýlið á suðvesturhorninu virkar sem aðráttarafl á fólk úti á landi, en hátt fasteignaverð þar syðra dregur úr búferlaflutningum. Þannig fæst sú niðurstaða að einn af þeim þáttum sem helst viðheldur byggð í landinu sé kannski hlutfallslega hátt verð fasteigna á þéttbýlissstöðum. Hér eru á ferðinni dæmigerðir fráhrindikraftar sem ýta fólk frá stærri borgum. En hátt fasteignaverð hlýtur að kalla á nýbyggingar eins og James Tobin, nóbelsverðlaunahafi í hagfræði, benti á. Samkvæmt kenningu Tobins fer fjárfesting eftir hlutfalli verðmætis fjármagns og kostnaðar við öflun þess. Ef söluverð fasteigna er umtalsvert herra en byggingarkostnaður hlýtur slíkt að leiða til nýbygginga. Á sama hátt er ljóst að engar verða nýbyggingarnar ef söluverðið er lægra en byggingarkostnaður. Aukin umsvif verktaka á þéttbýlissvæðum þar sem fasteignaverð er hátt veldur þá lækkandi fasteignaverði þangað til söluverðmæti verður jafnt byggingarkostnaði. Hversu hröð þessi þróun verður, þ.e.a.s. hversu lengi skeið nýrra bygginga varir, fer þá eftir því hversu fljótt ný hverfi eru skipulög, hversu kostnaðarsamt er að byggja og hversu hratt kostnaður eykst þegar umsvif verktaka aukast. Þetta veltur á því hversu auðvelt er að ráða nýtt vinnuafl, hversu háar yfirvinnugreiðslur eru nauðsynlegar og hversu mikið er unnt að nýta tækin. Hér skiptir kostnaðarfall hvers fyrirtækis máli en einnig launamyndun á almennum vinnumarkaði, eftirspurn eftir vinnuafli í öðrum atvinnugreinum og svo framvegis. Einnig skiptir máli hve vel og ört borgaryfirvöld skipuleggja ný hverfi þar sem ekki er unnt að byggja fyrir en skipulag liggur fyrir.

Á mynd I-13 er sýnt samband hlutfallslegs húsnæðisverðs og fjölda nýbygginga (fjöldi íbúða sem bygging var hafin á) árið 1992. Takið eftir að skýrt upphallandi samband er á milli breytnanna. Höfuðborgarsvæðið er ekki haft með vegna þess að það sker sig úr bæði hvað varðar verð og magn.

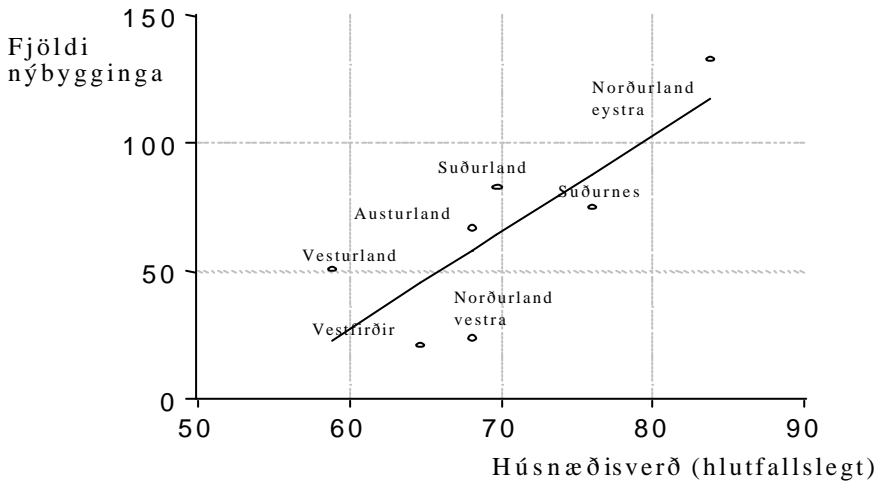
Myndin sýnir skýrt að fjöldi nýbygginga er minnstur þar sem hlutfallslegt húsnæðisverð er lægst. Þetta á t.d. við um Vesturland, Vestfirði, Norðurland vestra og Austurland. Til þess að prófa tengls framkvæmda og fasteignaverðs frekar var metin jafna fyrir árin 1990–1996 sem sýnd er í viðauka.<sup>19</sup> Teygni nýbygginga, með tilliti til fasteignaverðs, er rúmlega 2 þegar höfuðborgarsvæðið er undanskilið hvort heldur sem við mælum nýbyggingar með fjölda þeirra eða rúmmáli. Hins vegar hækkar teygnin í rúmlega 5,5 þegar við bætum höfuðborgarsvæðinu við.

---

<sup>18</sup> Sjá nánari útlistun í viðauka.

<sup>19</sup> Jafnan er metin fyrir landsvæðin átta og árin sjö (e. *panel data*). Við mátum jöfnurnar fyrst með því að undanskilja höfuðborgarsvæðið vegna þess að það sker sig nokkuð úr (mun herra fasteignaverð og mun meiri framkvæmdir) en bættum síðan höfuðborgarsvæðinu við.

Mynd I-13. Húsnæðisverð og fjöldi nýbygginga árið 1992



Þessar niðurstöður eru í samræmi við kenningu Tobins og lýsir hún því vel umfangi byggingariðnaðar á Íslandi. En greining okkar bendir til þess að kenning hans lýsi einnig vel umfangi búferlaflutninga í landinu. Flutningur fólks úr dreifbýli í þéttbýli virðist tefjast eitthvað vegna kostnaðar sem felst í því að selja fasteign í heimabyggð fyrir tiltölulega lágt verð og flytja í þéttbýli þar sem verð á fasteignum er mun hærra. Því má segja að teygni byggingarframkvæmda með tilliti til (hlutfallslegs) fasteignaverðs skipti máli fyrir umfang búferlaflutninga. Ef teygningin er mikil þá eykst framboð húsnæðis á þéttbýlissvæðunum ört og mismunur á fasteignaverði í þéttbýli og dreifbýli verður ekki mikill. Þetta heldur kostnaði við búferlaflutninga í skefjum og fleiri sjá hag sínum best borgið með því að flytja sig um set. Sú spurning vaknar nú hvað ráði teygni byggingarstarfsemi með tilliti til fasteignaverðs. Kenningar rekstrarhagfræðinnar segja okkur að svarið sé að finna í lögun jaðarkostnaðarkúrfu greinarinnar. Lögun kúrfunnar veltur á því hversu kostnaðarsamt er að þjálfa og ráða nýtt starfsfólk í greinina; hversu dýrt er að nota vinnuafli sem vinnur yfirvinnu; og hversu mikið almenn laun hækka á vinnumarkaði þegar byggingariðnaðurinn eykur mannráðningar sínar og launagreiðslur.

Hins vegar verður að hafa í huga að lóðaverð er mismunandi á milli staða sem getur valdið því að viðvarandi munur verður á fasteignaverði á milli stærri borga og smærri bæja hvað sem líður byggingarkostnaði. Ennfremur er ljóst að á mörgum stöðum á landsbyggðinni hefur verð á húsnæði fallið verulega niður fyrir byggingarkostnað og náð einhverju jafnvægi. Það veldur því að þeir sem fjárfesta núna í húsnæði á landsbyggðinni tapa ekki fjármunum þegar þeir flytjast aftur á brott. Þess vegna er líklegt að munur á fasteignaverði verði viðvarandi á milli höfuðborgarsvæðisins og þeirra þéttbýlisstaða sem liggja fjarri því. Ennfremur er það aðeins fólk á miðjum aldri

sem getur fest sig í fasteignagildru vegna þess að þeir sem síðar komu gátu keypt sitt húsnæði á niðursettu verði. Þessi munur á húsnæðiskostnaði unga fólksins hefur aftur á móti mikil áhrif á raunlaun fólks og getur valdið því að fólk vill búa á landsbyggðinni, jafnvel þótt launin séu eilítið lægri ef framfærslukostnaðurinn er lægri.

#### **I.4.1.8 Niðurstöður hagfræðilegrar greiningar**

Ef íbúafjöldi á stærsta þéttbýlisstað væri hinn sami í öllum kjördæmum landsins þá myndi fólk helst vilja búa á Austfjörðum og Norðurlandi vestra. Mikið ójafnvægi í búsetu kemur fram í því að stærstu þéttbýlisstaðirnir eru á höfuðborgarsvæðinu og í Eyjafirði. Ójöfn dreifing byggðar kallar á enn frekari búferlaflutninga til þéttbýlis. Þéttbýli býður upp á margbrotnari atvinnutækifæri, betri þjónustu og verslun og meira úrval menningarstarfsemi en hinar strjálu byggðir landsins. Þetta er drifkraftur búferlaflutninga á Íslandi.

En tiltölulega mikið framboð húsnæðis í dreifbýli og samsvarandi mikil eftirspurn eftir húsnæði í þéttbýli hefur í för með sér umtalsverðan kostnað við búferlaflutninga úr dreifbýli í þéttbýli. Fasteignamarkaðurinn og kostnaður við nýbyggingar virðist vera helsti þrándur í Götu flutninga fólks af landsbyggðinni á höfuðborgarsvæðið. Segja mætti að ein mesta „ógnunin“ við byggð á þeim stöðum sem eiga í vök að verjast úti á landi stafi því af skipulagningu nýrra hverfa á höfuðborgarsvæðinu, umsvifum og velgengni verktakafyrirtækja og lágum kostnaði við nýbyggingar.

Aðrir þættir hafa lítil sem engin áhrif á mynstur búferlaflutninga. Meðaltekjur hafa enga fylgni við búferlaflutningana. Hið sama má segja um atvinnustigið og kvótaeignina. Reyndar sýna gögnin að missir kvóta úr byggðarlagi getur að öðru jöfnu dregið úr fólkstapi vegna neikvæðra áhrifa á fasteignaverð í byggðarlaginu. Lægri tekjur lækka verð á fasteignum sem síðan verður til þess að auka kostnað við brottflutning.

Niðurstöður okkar eru á þá leið að ekki er vænlegt að stuðla að byggð í landinu með því eingöngu að skapa hátekjustörf úti á landi. Fólk flytur ekki af landsbyggðinni vegna þess að tekjur séu lágar þar heldur vegna þess að fámennið býður ekki upp á sömu tækifæri til náms, starfa og skemmtana.

### **I.4.2 Félagsfræðileg könnun á viðhorfum fólks á landsbyggðinni**

#### **I.4.2.1 Fyrri rannsóknir**

Í rannsókn Stefáns Ólafssonar (1997) á orsökum búferlaflutninga var leitast við að leggja mat á þróun búsetuskilyrða í einstökum landshlutum með því að spyrja um afstöðu íbúa þar til 24 búsetuþátta. Var hver svarandi beðinn um að segja til um hvort viðkomandi atriði í byggðarlaginu hefði breyst til hins betra eða versnað á síðustu fimm árum. Búsetuþættirnir 24 voru flokkaðir í 7 yfirflokka (sjá Stefán Ólafsson, 1997:50).

- *Atvinnumál*. Atvinnutækifæri, atvinnuöryggi, fjölbreytni atvinnulífsins og kjör launafólks.
- *Opinber velferðarþjónusta*. Dagvistunarmál, grunnskólamál, framhaldsskólamál, heilsugæsla og þjónusta við aldraða.
- *Húsnæðismál*. Framboð á hentugu húsnæði, fasteignaverð, upphæð húsaleigu.
- *Menning og afþreying*. Menningarlíf, þ.e. leiksýningar, listsýningar, tónlistarlíf o.fl., skemmtanalíf, þ.e. dansleikir, kvikmyndasýningar, félagslíf og þess háttar, og loks möguleikar á íþróttaiðkun.
- *Samgöngumál*. Lagning og viðhald vega, ruðningur vega á vetrum og flugsamgöngur.
- *Verslun og þjónusta*. Vöruúrval, þjónustuúrval og verðlag.
- *Umhverfi og veðurfar*. Hættur af mannavöldum, t.d. vegna umferðar eða ofbeldis, eða hættur vegna náttúruhamfara svo og veðurfarsskilyrði.

Með athugunum á tengslum búsetumats og búferlaflutninga komst Stefán að þeirri niðurstöðu að mat fólks á búsetuskilyrðum sínum skýrði að stærstum hluta búsetuþróun á Íslandi (Stefán Ólafsson, 1997:184). Þessi niðurstaða stenst, svo fremi að allir mikilvægir þættir hafi verið skoðaðir og engum þætti sem skiptir máli við mat á búsetuskilyrðum hafi verið sleppt. Nú má hins vegar velta upp þeim möguleika að þrátt fyrir að umtalsverð fylgni sé milli mats á búsetuþáttum og búferlaflutninga séu búsetuþættirnir ekki endilega ráðandi í því sambandi. Vel getur verið að bæði búsetuþættir og búferlaflutningar stjórnist af öðrum þáttum. Í niðurstöðum rannsóknar Stefáns má raunar finna vísbendingar um að mat á búsetuþáttum skýri búferlaflutninga ekki í öllum tilvikum. Í niðurstöðum þess hluta rannsóknarinnar sem tók til einstaklinga sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992–1996 er áhugaverð þversögn. Þegar viðmælendur sem flutt höfðu búferlaflutningum voru beðnir að bera saman búsetuskilyrði sín þar sem þeir bjuggu þegar rannsóknin var gerð og á þeim stað þar sem þeir bjuggu áður kom í ljós að þeir sem flust höfðu til höfuðborgarsvæðisins töldu búsetuskilyrði sín að meðaltali hafa batnað á sex af átta viðmiðunarþáttum. Þetta kemur heim og saman við tilgátu Stefáns um áhrif búsetuþátta á búferlaflutninga.

Þegar hins vegar er litið á mat þeirra sem flust höfðu til Vesturlands þá töldu þeir að meðaltali að búsetuskilyrði sín hefðu batnað á einum þætti af átta en versnað á sjö. Þetta gengur augljóslega í berhöggi við þá tilgátu að búferlaflutningar séu afleiðing af upplýstu ákvörðunarferli þar sem einstaklingurinn leitast við að hámarka búsetuskilyrði sín.

Svipað er uppi á teningnum varðandi þá sem fluttu til Vestfjarða og Norðurlands vestra, þeir töldu búsetuskilyrði sín að meðaltali hafa batnað á tveimur þáttum en versnað á sex. Þeir sem fluttu til Suðurlands töldu skilyrðin að meðaltali hafa batnað á þremur þáttum en versnað á fimm.

Tafla I-13. Samanburður á búsetuskilyrðum fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992–1996<sup>23</sup>

	Hbs	Sn	Vl	Vf	NV	NE	Al	Sl
Atvinnumál	0,5	0,1	-0,2	-0,1	-	0,4	0,4	-0,2
Opinber þjónusta	-	-0,2	-0,1	-0,5	-0,3	0,7	-	-0,2
Húsnæðismál	0,4	1,4	-0,6	-0,8	-0,3	0,3	-1,0	0,1
Menning/afþr.	0,7	-0,3	-0,6	-0,7	-0,3	0,7	-0,2	-0,2
Samgöngur	0,2	0,9	-0,3	-1,2	-0,4	0,4	-0,4	-0,4
Verslun/þjónusta	0,9	0,9	-	-0,6	-0,5	0,3	-1,2	-0,2
Veðurfar	-	-0,4	-0,1	0,6	0,7	0,7	1,7	0,3
Umhverfisaðst.	0,3	0,1	-0,6	0,4	-0,2	-0,6	-1,2	0,3

Í fljótu bragði virðast vera tvær mögulegar skýringar á því að fólk taki ákvarðanir sem, ef niðurstöður Stefáns eru teknar bókstaflega, eru ekki mögulegar; það er að segja, svo virðist sem einhverjir flytji til staða þar sem búsetuskilyrði þeirra versna. Annaðhvort hafa viðkomandi einstaklingar ekki valið rétt eða matið á búsetuþáttum tekur ekki til allra þeirra þátta sem skipta í það minnsta þessa einstaklinga máli.

Tafla I-14. Munur á fjölda plúsa og mínusa á samanburði fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992–1996

	Hbs	Sn	Vl	Vf	NV	NE	Al	Sl
Plúsar	6	5	1	2	2	7	5	3
Mínusar	2	3	7	6	6	1	3	5

Niðurstöður fjölda rannsókna benda til þess að einstaklingar geti í raun verið ánægðir með líf sitt þrátt fyrir að búa við það sem kalla mætti óviðunandi búsetuskilyrði (Theodori, 2001). Rannsóknir sýna ennfremur að einstaklingar sem eiga sterkar rætur í samfélaginu þar sem þeir búa og sem eru ánægðir með samfélagið sem þeir búa í eru að jafnaði ánægðari með lífið og tilveruna almennt en þeir sem hafa lítil tengsl við, eða eru ekki ánægðir með, samfélagið þar sem þeir búa (Theodori, 2001). Í þessu sambandi er rétt að gera skýran greinarmun á ánægju með búsetuskilyrði og ánægju með samfélagið. Meðal þátta sem rannsóknir hafa tengt við ánægju með samfélagið eru þættir eins og þátttaka í starfi félagasamtaka, hlutfall vina sem búsettir eru í næsta nágrenni, hlutfall fullorðinna í samfélaginu sem viðkomandi einstaklingur þekkir og sá tími sem viðkomandi einstaklingur hefur búið í tilteknu samfélagi.

<sup>23</sup> Taflan sýnir meðaltalsniðurstöðu úr mati þeirra sem fluttu á viðkomandi svæði á því hvort búsetuskilyrði sín hefðu batnað, vernað eða staðið í stað eftir flutningana. Kvarðinn tekur gildi frá -4 til +4 og þýða plústölur að skilyrðin hafi batnað en mínustölur að skilyrðin hafi versnað.

Þegar litið er á þær 24 spurningar sem liggja til grundvallar við mat á búsetuskilyrðum í rannsókn Stefáns Ólafssonar er erfitt að finna spurningar sem geta talist mælikvarðar á ánægju með það samfélag þar sem fólk býr. Undantekning frá þessu er spurningin um „hættu af mannavöldum, til dæmis vegna umferðar eða ofbeldis“. Þegar þessi spurning er greind eftir þéttbýlisstigi kemur í ljós að um 39% íbúa höfuðborgarsvæðisins telja slíka hættu vera litla, samanborið við um 85-92% íbúa á stöðum með færri en 10 þúsund íbúa. Þrátt fyrir þær vangaveltur sem hér hafa verið settar fram fer því fjarri að sú nálgun að búsetuskilyrðum sem notast er við í rannsókn Stefáns Ólafssonar sé ónothæf eða marklaus. Hins vegar verður tæplega fallist á að hún sé tæmandi eða gefi algerlega rétta mynd af viðfangsefninu.

Hvað eru þá búsetuskilyrði? Fyrir það fyrsta eru búsetuskilyrði varasamt hugtak ef ekki er hugað vandlega að skilgreiningu þess. Sú tilgáta að búsetuskilyrði séu ráðandi þáttur í búsetuvali fólks hljómar ekki ósennilega en augljóslega eru þó vandkvæði á að gera beinan samjöfnuð þar á milli. Alltaf hlýtur að þurfa að gera ráð fyrir að einhverjir aðrir þættir trufla þetta samband. Ennfremur þarf að gæta þess að nálgast hugtakið búsetuskilyrði úr rétttri átt. Það gengur með öðrum orðum ekki að líta fyrst til þeirra þátta sem einkenna staði sem fólk hefur flutt frá í ríkum mæli og nálgast hugmyndina um slæm búsetuskilyrði út frá þeim sjónarhóli.

Rannsóknin sem hér er greint frá byggist á viðtölum við fólk á fjórum landsvæðum. Ekki er við það miðað að rannsóknin gefi tæmandi mynd af búsetuskilyrðum á viðkomandi svæðum og við val á viðmælendum var ekki sérstaklega leitast við að draga upp mynd af viðkomandi svæði sem slíku. Í viðauka B er greint stuttlega frá ýmsu er varðar þau byggðarlög sem heimsótt voru.

#### **1.4.2.2 Búsetuskilyrði á athugunarsvæðunum**

Með rannsókninni er fyrst og fremst miðað að því að öðlast heildstæða mynd af lífi og aðstæðum fólks og afla þekkingar á því hvaða skilning og merkingu það leggur í líf sitt og athafnir. Ekki er leitast við að fá víðtæk tölfræðileg yfirlit á rannsóknarviðfangsefnið heldur að öðlast náinn skilning á lífi og aðstæðum tiltölulega fárra einstaklinga. Þess vegna var farin sú leið að taka ýtarleg viðtöl við einstaklinga á svæðunum fjórum.

Í rannsókninni voru tekin alls 67 viðtöl við fólk sem búsett er á þeim svæðum sem rannsóknin nær til. Nöfn viðmælenda voru valin á þann hátt að samstarfsaðilar á hverju svæði settu saman lista með nöfnum nokkurra tuga einstaklinga eftir tilteknum viðmiðum. Viðmælendum var fyrst og fremst skipt upp eftir því hvort þeir búa í sveit, í þéttbýli, þar sem atvinnulíf er blanda af frumvinnslu og þjónustu, eða í þéttbýli þar sem atvinnulíf einkennist af frumvinnslu. Á þessum stöðum var miðað við að ná bæði í karla og konur sem væru á bilinu 25–45 ára. Af þessum listum voru nöfn viðmælenda valin meira og minna af handahófi.

Viðmælendurnir voru ekki spurðir staðlaðra spurninga heldur rætt um lífsaðstæður þeirra þar sem þó var miðað við að tæpa á tilteknum málaflokkum. Viðtölin fóru yfirleitt fram á heimilum eða vinnustöðum viðmælenda og lögð áhersla á að viðtalið yrði tveggja manna tal sem fram færi í næði. Öll viðtölin voru hljóðrituð og því næst afrituð frá orði til orðs. Til að koma í veg fyrir að unnt sé að rekja þær upplýsingar sem hér koma fram til einstakra viðmælenda sem um ræðir hefur nöfnum og ýmsum lýsingum á aðstæðum verið breytt.

Niðurstöðunum er skipt upp í fjóra þætti. Tekið skal fram að sú flokkun er fyrst og fremst sprottin af því hvernig viðmælendurnir sjálfir nálguðust spurninguna um búsetuskilyrði. Röðun efnisþáttanna er þó ekki ætlað að endurspeglar mikilvægi þeirra í hugum viðmælendanna, enda er það afar einstaklingsbundið.

#### 1.4.2.2.1 Menntun

Þeir menntunarmöguleikar sem fólki standa til boða hafa umtalsverða þýðingu fyrir búsetuskilyrði. Í stórum dráttum má skipta viðmælendahópnum í tvennt. Annars vegar eru þeir sem höfðu aðeins aðgang að grunnenntun í sínu næsta nágrenni. Hins vegar eru þeir sem höfðu aðgang að einhvers konar framhaldsmenntun. Fjarnám er möguleiki sem komið hefur til sögunnar á síðustu árum og virðist höfða til margra en þó síst ungs fólks.

Flestir þeirra sem rætt var við sögðu foreldra sína hafa lagt áherslu á að viðkomandi aflaði sér menntunar þótt vissulega hafi verið undantekningar á því. Viðmælendurnir gerðu almennt ekki athugasemdir við gæði þeirrar grunnenntunar sem þeir höfðu hlotið en athygli vakti hins vegar hve margir töldu grunnskóla staðarins hafa batnað á undanförunum árum. Vitaskuld verður ekki skorið úr um hér hvort þessi tilfinning á við einhver rök að styðjast en ýmislegt gæti þó haft áhrif, svo sem aukin menntun kennara, áhersla á ráðningu fólks með menntun til kennslustarfa, ný aðalnámskrá, yfirtaka sveitarfélaga á rekstri grunnskóla og jafnvel þau reikningsskil sem skólarnir þurfa að standa í opinberri birtingu samræmdra einkunna. Þeir sem búsettir eru á þéttbýlisstöðum töldu margir að þjónusta grunnskóla þeirra væri betri en þjónusta grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu vegna þeirrar nálægðar sem væri milli foreldra og starfsfólks skólanna.

Á stöðum þar sem atvinnulíf byggist á sjávarútvegi virðist vera tilhneiging í þá átt að mikilvægi menntunar sé að aukast í hugum fólks vegna þess að tengsl milli menntunar og efnahagslegrar afkomu fólks virðast hafa orðið mun skýrari á síðustu árum. Þetta tengist þeim breytingum sem orðið hafa á vinnumarkaði í þá átt að sveiflur eru mun minni en áður var. Viðmælendum sem búsettir eru við sjávarsíðuna ber saman um að möguleikar, sér í lagi ungs fólks, til að afla sér hárra tekna á stuttum tíma séu afar takmarkaðir. Þannig svaraði viðmælendi sem býr við sjávarsíðuna á Austurlandi, spurningu um hvort ungt fólk gæti aflað góðra tekna með mikilli vinnu:

„Engan veginn. Það er engin vertíðarvinna orðin hér. Það er ekki lengur til. Og yfir sumartímamann er háalvarlegt mál að ná sér í vinnu. Og menn komast ekki í nein uppgrip. Menn fara í venjulega verkamannavinnu sem er byggð upp á að menn vinni sem minnsta næturvinnu. Og menn eru á töxtum sem gefa ekkert af sér.“

Um það hvort meiri áhersla væri lögð á menntun nú til dags sagði annar viðmælandi við sjávarsíðuna þetta:

„Áður fyrr var þetta allt öðruvísi. Þú gast hætt 15 ára í skóla og orðið ríkur á einni viku. Og orðið næstum því milli. Það var svo auðvelt að ná sér í vinnu og auðvelt að vinna mikið og græða heilan helling. Nú er það bara ekki orðið svo auðvelt og fólk er farið að fatta það.“

Flestir viðmælendur voru þeirrar skoðunar að ungt fólk sem lokið hefur grunnskólanámi og hefur hug á frekari menntun líti fyrst og fremst til þess að stunda nám í dagskóla. Fjarnám, hvort sem er á framhalds- eða háskólastigi, virðist mun frekar höfða til eldri nemenda. Varðandi nám á framhaldsskólastigi skiptir miklu fyrir nemendum hvort þeir geta sótt námið án þess að breyta um aðsetur eða hvort aðsetursskipti eru nauðsynleg. Þar kemur tvennt til, annars vegar kostnaður við námið en hins vegar stuðningur og aðhald frá foreldrum eða forráðamönnum. Þeim sem þekkja af eigin raun það að sækja nám um langan veg eða það að senda börn sín til náms fjarri heimilinu ber saman um að það sé mjög kostnaðarsamt. Ýmsir töldu reyndar að þetta væri vaxandi vandi, því að tekjumöguleikar ungs fólks væru sífellt að verða takmarkaðri, ásamt því að framfærslukostnaður þess væri að hækka. Misjafnt er hvernig einstakar fjölskyldur leysa úr því viðfangsefni að koma börnum til náms. Dæmi voru um aðila sem fjárfestu hreinlega í íbúðum þar sem börn þeirra stunduðu nám. Í sumum tilvikum skjóta ættingjar skjólshúsi yfir námsmanninn. Sumir geta nýtt sér heimavistir. Enn aðrir eru einfaldlega á almennum leigumarkaði og mörg dæmi voru nefnd um fjölskyldur sem þurfa að standa undir tvöföldu heimilishaldi til að einstaklingar innan hennar geti stundað nám. Sá kostnaður sem fylgir námi fjarri heimili þýðir ekki endilega að efnalítlum nemendum sé ekki gert kleift að stunda það nám sem þeir helst kjósa. Til viðbótar við þann kostnað sem hlýst af námi fjarri heimabyggð skiptir máli fyrir velferð einhvers hluta nemenda sá stuðningur sem þeir hefðu heima við en hafa ekki þegar þeir eru á eigin vegum. Aðspurður um framhaldsnám sitt sagði einn viðmælenda:

„Það var eitt sem kom sér illa fyrir mig að búa á heimavist. Og ég var enginn maður í að höndla það. Þannig að þetta fór allt fyrir ofan garð og neðan. Mætti illa, fannst bara skemmtilegra að vera á barnum heldur en að vera í skóla. Maður höndlaði kannski ekki alveg þetta frjálrsæði svona 16 ára gamall.“

Auk þess að vera fjarri því aðhaldi sem ungt fólk fær í flestum tilvikum heima við getur reynst erfitt að fóta sig við nýjar aðstæður. Einn viðmælandi lýsti veru sinni í Reykjavík við nám þannig:

„Já, og mér leið mjög vel í bænum og ég kunni vel við mig þar. Þegar ég var búin að sættast við það þar. Það var hins vegar skelfilegt þennan vetur í Ármúla, 17 ára gamlar. Við vorum svo týndar allan veturinn. Maður var svo einn í heiminum. Við höldum mikið saman, vorum að koma úr 100 manna heimavistarskóla, sem var bara lítið og notalegt samfélag. Og koma í nokkur hundruð manna skóla. Maður var alveg týndur. Við þorðum ekki að hafa okkur út í neitt. Þannig að við fórum bara í annan heimavistarskóla.“

Fyrir ungt fólk sem býr á smáum þéttbýlisstöðum er hins vegar í mörgum tilvikum beinlínis eftirsóknarvert að fara að heiman til að stunda nám vegna þeirra takmörkuðu möguleika sem það á til að lifa sjálfstæðu lífi, ef svo má segja, í sinni heimabyggð. Rannsóknir benda til þess að þegar táningsaldri er náð leiti börn út af heimilinu í því þroskaferli að verða sjálfstæðir einstaklingar. Þetta birtist meðal annars á þann hátt að eftir 13 ára aldur dregur úr bóklestri og sjónvarpsáhorfi sem hvort tveggja eru athafnir sem að stærstum hluta fara fram inni á heimilum (Kjartan Ólafsson, 2000; Þorbjörn Broddason, 1997). Óformleg samvera með jafnöldrum vex á þessum aldri, sem þýðir að mikilvægt verður fyrir þessa einstaklinga að hafa aðgengi að stöðum sem bjóða upp á slíka samveru. Slíkir staðir eru til dæmis kvikmyndahús, kaffihús og verslanamiðstöðvar. Um þetta sagði einn viðmælandi sem býr í litlu þorpi:

„Ég flutti í rauninni héðan 16–17 ára. Ég var náttúrulega búin að fá nóg af staðnum sem unglingur og ekkert að gera. Var með slæma unglिंगaveiki og fór að heiman. Fannst betra að vera á einhverjum öðrum stað.“

Sp. „Er það þannig að menn fái nóg af þessu smábæjarlífi á þessum aldri og vilji bara hreinlega komast í burtu?“

„Já, ég held það. Það er félagsmiðstöð hérna en hún er náttúrulega bara fyrir krakka upp að vissum aldri. Þegar þú ert eldri þá ferðu ekkert í félagsmiðstöð með litlu börnunum. Þannig að þá er ekkert sem tekur við. Nema þá bara að labba um göturnar eins og maður segir. Þannig að það er ekkert fyrir eldri en svona eftir fermingu.“

Nemendum í háskólanámi á Íslandi hefur fjölgað mjög á undanförunum árum. Framboð á háskólanámi er hins vegar bundið við fáa staði á landinu og því þurfa nemendur sem ekki búa nálægt þessum stöðum í flestum tilvikum að flytja sig um set hyggist þeir stunda slíkt nám. Varðandi nám á háskólastigi virðist ungt fólk almennt ekki spennt fyrir fjarnámi og voru viðmælendur flestir á því að sá hópur sem kemur beint úr framhaldsskóla horfi fyrst og fremst til þess að stunda staðarnám við háskóla. Margir

töldu þó að tilkoma Háskólans á Akureyri hefði haft jákvæð áhrif fyrir þennan hóp með því að þar með væri kominn valkostur fyrir þá nemendur sem vildu stunda nám á Íslandi en hefðu lítinn áhuga á að búa í Reykjavík. Um þetta sagði aðili sem þekkir vel til í framhaldsskóla:

„Núna finnst mér þau vera jafnvel jákvæðari gagnvart Akureyri en Reykjavík. Kannski líka vegna þess að það er ekki eins stórt að fara til Akureyrar eins og að fara til Reykjavíkur. Og líka það að þau sjá frekar von til þess að fá húsnæði á viðráðanlegu verði, þó það sé allt of dýrt og miklu dýrara heldur en hér. Þau sjá ýmsa kosti við Akureyri fram yfir Reykjavík. Og reyna jafnvel að finna sér nám sem er þar. Þess vegna getur það jafnvel verið nám sem ekki endilega hentar þeim eða þau hafa áhuga á. Ég held jafnvel að þau séu farin að leita þannig. ... Hvað er í boði í háskólanum á Akureyri? ... já best að prófa það ....“

Möguleikar fólks til að afla sér menntunar hafa hins vegar að mati flestra viðmælenda tekið stórstígum framförum á undanförunum árum með eflingu fjarnáms af ýmsu tagi. Vildu margir tengja þá þróun fyrst og fremst við Háskólann á Akureyri þó svo að aðrir skólar hafi einnig stóraukið framboð á slíku námi. Hins vegar virðist Háskólinn á Akureyri í hugum sumra vera helsti merkisberi bættra menntunartækifæra fyrir fólk á landsbyggðinni. Viðmælendum sem hafa reynslu af fjarnámi ber saman um að fyrir árangur af náminu skipti miklu að njóta stuðnings og aðhalds og af þeim sökum hallast margir að því að nám með aðstoð fjarfundabúnaðar sé góður kostur. Með því fyrirkomulagi sé námið í föstum skorðum og nemendur geti notið þess aðhalds og stuðnings sem er af öðrum nemendum, eða eins og nemandi sem hafði reynslu af þessu sagði:

„Þetta var mjög gott, að hafa svona hóp. Til að tjá sig sín á milli, skiptast á skoðunum. Þetta er hópur sem heldur saman, þetta er félagsskapur líka. Ekki bara skóli.“

Hugtakið símenntun hefur orðið sífellt algengara í umræðu um menntun á síðustu árum. Þeim viðmælendum sem atvinnu sinnar vegna þurfa eða vilja auka og viðhalda þekkingu sinni ber saman um að það geti stundum verið erfiðleikum háð vegna fjarlægðar og fámennis. Mörg dæmi voru nefnd um þann kostnað sem er samfara því að senda starfsmenn á námskeið, sem í flestum tilvikum eru haldin í Reykjavík. Lögreglumáður, sem rætt var við, lýsti þeim vandkvæðum sem væru á að sækja símenntun í tengslum við fagið:

„Það er nefnilega gallinn. Það er flestallt í Reykjavík. Það er mikil umræða um það innan stéttarinnar að lögreglumönnum sé mismunað gróflega vegna búsetu. Á meðan lögreglumönnum í Reykjavík er skutlað upp í lögregluskóla af vaktinni, þá eru embættismenn úti á landi að kosta lögreglumanninn á námskeiðið. Það þarf að borga flugfarið, sem er 12 til 14 þúsund fram og tilbaka. Það þarf að borga honum dagpeninga. Og það þarf að leysa fyrir hann vaktirnar á meðan.“

Þannig getur kostnaðarauki fyrirtækja og stofnana utan höfuðborgarsvæðisins af tiltölulega stuttum námskeiðum numið upphæðum sem munar verulega um. Því miður virðist fjarskiptatæknin ekki hafa rutt sér til rúms nema að takmörkuðu leyti á þessu sviði og töldu þeir sem hafa reynslu af þessum málum að unnt væri að nýta fjarfundatækni mun meira en gert er. Helsta hindrunin í þeim vegi virðist hins vegar vera áhugaleysi þeirra sem staddir eru á höfuðborgarsvæðinu. Um reynslu sína af því að nota fjarfundabúnað við námskeiðahald sagði einni viðmælandi:

„Jú, jú. Maður er farinn að upplifa þetta þannig að landsbyggðin sé ekkert hrædd við að nota þennan fjarfundabúnað. En það eru þeir á höfuðborgarsvæðinu sem vilja helst ekki nota hann. [...] Við höfum til dæmis fengið eins dags námskeið í gegnum þennan búnað og það gekk illa. Það var eitthvað pikkles í búnaðinum. Og þá finnst manni tilhneigingin vera: Þetta er fullreynt. Þið komið bara suður.“

#### **I.4.2.2.2 Atvinna og efnahagur**

##### *Atvinna*

Þó svo að ýmsir aðrir þættir skipti miklu varðandi búsetuskilyrði fólks er ekki ofsagt að atvinnumöguleikar skipta höfuðmáli. Viðmælendurnir voru þó flestir á þeirri skoðun að atvinnuleysi væri ekki endilega stærsti vandinn hvað varðar atvinnu, heldur miklu fremur fábreytnin. Þeir viðmælendur sem flust höfðu til þeirra staða þar sem þeir búa nú töldu að ef fólk hefði á annað borð áhuga á að búa á viðkomandi stað væri ekki erfitt að fá einhverja vinnu. Það þarf hins vegar í flestum tilvikum að bera sig eftir vinnunni og í flestum tilvikum er aðferðin eitthvað á þessa leið:

„Þetta var ekkert mál fyrir mig. Ég hringdi á þrjá staði og fékk tvær vinnur.“

Með öðrum orðum þá skipta tengsl inn í samfélagið miklu varðandi möguleika fólks til að fá vinnu því að víða tíðkast ekki að auglýsa önnur störf en þau sem í boði eru í opinbera geiranum og skylt er að auglýsa. Aðspurðir voru viðmælendurnir enda flestir þeirrar skoðunar að til að fá upplýsingar um laus störf annars staðar en hjá hinu opinbera væri yfirleitt til lítils að skoða atvinnuauðglýsingar í dagblöðum. Þetta leiðir til þess að gagnvart utanaðkomandi aðilum virðist atvinnuframboð fábreyttara en það í raun og veru er, auk þess sem þetta gerir þeim einstaklingum erfitt um vik sem hugsanlega hafa hug á að búa á stað þar sem þeir hafa ekki nauðsynleg tengsl inn í samfélagið.

Þrátt fyrir að viðmælendurnir teldu að ekki ætti að vera vandkvæðum bundið að fá vinnu þar sem þeir eru búsettir bættu flestir því við að það ætti við meðan fólk væri tilbúið að vinna við það sem í boði er hverju sinni. Þar er hins vegar ekki um auðugan garð að gresja og möguleikar fólks til að skipta um starfsvettvang eru að mati flestra afar takmarkaðir. Einn viðmælandi orðaði þetta sem svo að það vantaði millistörfin:

„Það er ekki svo mikið mál að fá vinnu hér. En hvort þú færð vinnu við þitt hæfi. Það veit ég ekki alveg. En það er líka það sem er erfiðast fyrir hópinn sem er á atvinnuleysisskrá. Þetta er hópur sem ekki kemur úr fiskvinnslu, hefur ekki líkamlega burði í það, en hefur ekki menntun til að fara í þessi önnur störf sem eru laus. Störf sem krefjast a.m.k. stúdentsprófs og helst eitthvað aðeins meira. Þetta er fólk sem þyrfti störf sem ég sé svo oft auglýst annars staðar. Svona léttari skrifstofustörf, alls konar fjölbreytt skrifstofustörf. Þetta er sá hópur sem helst er á atvinnuleysisskrá. Og þess konar störf vantar hérna. Og þegar verið er að skera niður þá eru það þessi störf sem fyrst eru tekin af. Ekki verkamennirnir, ekki topparnir. Það eru þessi millistörf sem tekin eru af.“

Viðmælendur sem búsettir eru í þjónustukjörnum á sínu svæði, það er að segja á Egilsstöðum, Blönduósi, Ísafirði og í Borgarnesi, lýsa atvinnuástandinu yfirleitt á nokkuð jákvæðari hátt en þeir sem búsettir eru við sjávarsíðuna. Í þjónustukjörnunum eru enda til staðar störf af þeirri tegund sem svo sárlega skortir í starfaúrvalið við sjávarsíðuna, þó svo að þessir staðir standist engan samanburð við höfuðborgina eða Eyjafjarðarsvæðið.

Auk þess skorts sem er á þessum svokölluðu millistörfum ber viðmælendum sem búsettir eru við sjávarsíðuna öllum saman um að þar hafi orðið gríðarlega miklar breytingar á vinnumarkaði á síðustu árum. Í stórum dráttum má lýsa breytingunum þannig að í stað stöðugleika og festu einkennist framtíðin nú af óvissu. Það er nánast sama hvar borið er niður við sjávarsíðuna, alls staðar er síðasta áratug lýst sem tíma ótrúlegra breytinga. Það er engu líkara en samfélagið á viðkomandi stöðum hafi vaknað upp við vandan draum. Lýsingar fólks á mismunandi stöðum hafa eitt sameiginlegt einkenni: Ótrúlegt! Viðmælandi á Vestfjörðum sagði þetta aðspurður um hvað framtíðin bæri í skauti sér:

„Það er útilokað að segja. Það er eins og ef einhver hefði sagt manni það fyrir tíu, tólf árum síðan að innan tíu ára yrðu þessar sex rækjuvinnslur og fiskvinnsluhús farin á hausinn. Maður hefði hrist hausinn. En þetta er bara orðin staðreynd.“  
Á Austfjörðum sagði viðmælandi um atvinnuástandið:

„Þetta er búið að vera stábílt undanfarið. Samt blundar alltaf þessi hræðsla í fólkinu. Að missa þetta. Þetta er ekki eins og þetta var. Skip búið að vera hér frá 1977. Það hefði verið óhugsandi 1980 að segja að eftir 10 ár yrði báturinn seldur og það kæmi ekkert í staðinn. Hver hefði trúað því þá?“

Í stórum dráttum finnst þúum við sjávarsíðuna að þeir hafi misst forræði yfir eigin framtíð þegar kvótakerfi var komið á í sjávarútvegi. Afleiðing þess er það sem fleiri en einn kallaði Samherjavæðingu og felur í raun í sér að vinnsla sjávarafurða er orðin mun hreyfanlegri en fólkið sem hefur atvinnu af vinnslunni. Því er víða um land framtíð fólks lýst eitthvað á þessa leið:

„[Togarinn] landar að vísu hér og vinnslan fer fram hér ennþá. Þeir eru búnir að selja hinn togarann og mér skilst að þessi eini sem eftir er sé á sölu. Þannig að það eru engar fréttir um hvað er í bígerð, hvað er áframhaldið. Á að leggja niður frystihúsið? Á fiskvinnslan öll að fara fram í gegnum frystitogarann? Það eru miklir óvissutímar, fólk veit ekki neitt. Það getur verið búið að missa vinnuna á morgun þess vegna.“

Breytingar í atvinnulífinu hafa að margra mati komið einna skýrast fram gagnvart unglingum og ungu fólki og á þann hátt að möguleikar þeirra til að fá atvinnu hafa þrengst mjög. Viðmælandi sem býr við sjávarsíðuna tók þannig til orða um möguleika sonar síns á að fá vinnu:

„Nei, ekki sénsinn. Það eina sem hann gæti mögulega fengið er þessi unglingavinna sem maður sér að er hérna. En hún er ekki í boði nema einn til tvo mánuði yfir sumartímenn. Það er alveg búið að vera eins og var þegar maður var yngri. Þessi frystihús sko voru alveg hreint í hverjum bæ og þú labbaðir þar út og inn eins og þig langaði til. Þetta er ekki lengur til.“

### *Efnahagur*

Oft hefur verið talað um að tekjur fólks á landsbyggðinni séu lægri en á höfuðborgarsvæðinu. Viðmælendurnir skiptust nokkuð í tvö horn varðandi það hvort þeir töldu sig bera skarðan hlut frá borði í efnalegu tilliti vegna búsetu sinnar. Þrennt var oftast nefnt í tengslum við efnalega afkomu; tekjur, vöruverð og húsnæðiskostnaður. Misjafnt var þó hvort horft var á einhvers konar heildarmynd eða einstaka þætti.

Varðandi atvinnutekjur töldu margir viðmælendur að þeir gætu fengið betur launaða vinnu á höfuðborgarsvæðinu þótt frá því væru nokkrar undantekningar. Þannig töldu margir að þeir sem ynnu það sem viðkomandi kölluðu „almenn verkamannastörf“ og þá fyrst og fremst í fiskvinnslu, hefðu að líkindum hærri tekjur en fólk í sambærilegum störfum á höfuðborgarsvæðinu. Þeir viðmælendur sem búsettir eru í sveit höfðu þó flestir sömu sögu að segja um tekjur og afkomu, það er að segja þá að hefðbundinn landbúnaður dugar tæplega til að framfleyta fjölskyldu. Til að veita upp tekjumissi af hefðbundnum búrekstri hafa bændur annaðhvort sótt vinnu af bæ eða reynt að sækja sér viðbótartekjur á einhvern hátt, einkum þó með ferðapjónustu. Kona sem búsett er í sveit sagði um fjárhagslega afkomu fjölskyldunnar:

„Kannski alveg þokkaleg af því að ég hef góða fyrirvinnu. En ég hugsa að meðaltekjur séu töluvert lægri hér en á höfuðborgarsvæðinu. Fólk sættir sig hins vegar við minna. Það fer sjaldnar út að skemmta sér, sjaldnar út að borða, sjaldnar í bíó. Auðvitað er það misjafnt en meðaltalið er yfirleitt lægra hér.“

Hátt vöruverð er gjarnan tengt við landsbyggðina. Því fer hins vegar fjarri að dæmið sé svo einfalt. Þegar litið er á matvöru er aðstöðumunur fyrst og fremst milli þeirra sem hafa aðgang að lágverðsverslun í næsta nágrenni og þeirra sem hafa það ekki. Þannig

standa verslanakeðjur í mörgum tilvikum fyrir því að jafna aðstöðu viðskiptavina sinna hvað búsetu varðar. Það er því ekki nema hluti íbúa utan höfuðborgarsvæðisins sem þarf að bera kostnað við flutning á matvöru. Sá hópur stækkar hins vegar þegar lítið er á ýmiss konar sérvöru. Þar er staðreyndin sú að íbúar á höfuðborgarsvæðinu greiða í flestum tilvikum lægra verð en íbúar utan þess.

Þriðji þátturinn sem tengist efnalegri afkomu fólks er húsnæðiskostnaður. Viðmælendurnir töldu margir að slæmt ástand á fasteignamarkaði á landsbyggð væri stórlega orðum aukið. Vissulega væri lítil hreyfing á húsnæði en þó alltaf einhver. Nokkrir af þeim sem rætt var við höfðu raunar nýlega fest kaup á húsnæði og töldu fráleitt að þar væri peningum kastað á glæ, enda keyptu þeir húsnæði sem hafði þegar verið niðurskrifað í verði að töluvert miklu leyti frá raunbyggingarkostnaði. Einn viðmælandi, sem nýlega hafði stækkað við sig í litlu sjávarþorpi, sagði aðspurður um hvort enginn efi hefði verið um þá ákvörðun:

„Ég hef alltaf sagt, þegar fólk er að tala um það að menn sitji í verðlausum eignum, að húsið mitt sé alltaf jafnverðmætt mér á meðan ég bý í því. Þannig að ég get notað afganginn, ef ég hefði keypt þetta hús í Reykjavík þá hefði það kostað 20–30 milljónir, þá hef ég smáafgang til að kaupa í matinn.“

### *Starfsskilyrði fyrirtækja*

Nokkrir viðmælendur þekkja til fyrirtækjareksturs eða reka sjálfir fyrirtæki þar sem þeir búa. Meðal þess sem stundum hefur verið rætt um er að þegar um er að ræða útibú frá stærri einingu sem staðsett er á höfuðborgarsvæðinu gæti tilhneigingar til að halda verkefnum í aðalstöðvunum þegar umsvif verða minni. Viðmælandi sem stýrir lítilli einingu sem er hluti af stóru fyrirtæki kannast vel við þetta:

„Við höfum reynt að halda okkar sérstöðu hérna. Þó að þetta ... eða maður hefur það á tilfinningunni allavega. Við skulum ekki segja að sú tilfinning sé rétt.“

Sp: „En það þarf að passa upp á þetta aðeins, eða hvað?“

„Já, já, það þarf alltaf að gera það svo við missum ekki allt suður. Og að vera harður að fá verkefni hingað.“

Mikið hefur verið rætt um þá möguleika sem felast í nútímafjarskiptatækni fyrir atvinnulíf í dreifbýli eða á smærri þéttbýlisstöðum. Þeir viðmælendur sem þekkja til á þessu sviði eru á einu máli um að möguleikarnir séu vissulega til staðar en benda á að tæknin sé fjarri því að gera vegalengdir að engu. Í fyrsta lagi er mikilvægt að hafa í huga að ekki eru möguleikar á háhraðatengingum við internetið nema á tilteknum stöðum á landinu og að þessar tengingar takmarkast við fjarlægðir frá næstu sírstöð. Þetta er sérlega bagalegt fyrir lítil fyrirtæki á borð við ferðaþjónustu sem rekin eru á mörgum sveitabæjum, en netviðskipti eru þeim oft mjög mikilvæg. Í öðru lagi skiptir máli varðandi nýtingu fjarskiptatækninnar að hún kemur ekki í stað samskipta fólks í

eigin persónu. Ef aðilar sem staðsettir eru víða um land eiga að vinna saman að sameiginlegu verkefni er ekki aðeins mikilvægt að hin rafrænu samskipti gangi greiðlega fyrir sig heldur skiptir miklu að hægt sé að hittast í eigin persónu án mikillar fyrirhafnar. Viðmælandi sagði þetta aðspurður um hvort nútímafjarskiptatækni hefði breytt miklu:

„Í þessu, já, eins og hérna núna. Við erum með samtengt netkerfi um allt land. Við förum beint inn á samtengingu [á ýmsum stöðum]. Og við höfum samtengdan viðverugrunn þannig að við getum flett upp á því hvort þessi hefur mætt í dag, hvort hann er skrifaður út á einhvern fund og svoleiðis.“

Sp: „Finnst þér menn nýta sér þessa möguleika eins og hægt væri?“

„Það er allur gangur á því. Kannski aldursbundið hvernig menn taka þessu. Þessir möguleikar liggja líka mikið í því að við getum verið að vinna í verkefnum með þeim fyrir sunnan og öfugt. Eitt árið var ég hér fyrir austan einn úr hópi sem vann að [tilteknu verkefni]. Þá vann ég þetta hér og sendi þetta svo suður. Ég sá aldrei pappír.“

Sp: „En þessi mannlegu samskipti. Finnst þér þú ekki missa af einhverju í því sambandi?“

„Já, maður þarf að passa sig á því. Og ef manni finnst það þá er klukkutímaflug til Reykjavíkur og það er um að gera að nýta sér það. Og það gerði ég. Flug bara á fundina. Og þetta nýta menn sér.“

#### **I.4.2.2.3 Þjónusta**

Þróun í samgöngumálum hefur leitt af sér verulegar breytingar á þeirri þjónustu sem fólki stendur til boða á þeim svæðum sem til skoðunar voru í þessari rannsókn. Megineinkenni þeirrar þróunar er aukin miðlægni. Misjafnt er milli þjónustubátta hversu áberandi þessi þróun er en flestir virðast hins vegar meta það svo að þjónustustigið hafi í raun batnað.

#### **Verslun**

Breytt mynstur í þjónustusókn er án efa mest áberandi í verslun og þá bæði dagvöruverslun og verslun með sérvörur. Þróun síðustu ára hefur eindregið verið á þá leið að utan stærri þéttbýliskjarna hafa sérverslanir lagt upp laupana og vöruúrval minnkað stórlega í dagvöruverslunum. Þeir viðmælendur sem bjuggu á viðkomandi stað höfðu þá sögu að segja að verslun á staðnum hefði dregist saman:

„Já, þegar ég var yngri gastu farið í bókabúð, vefnaðarvöruverslun, járnvöruverslun, byggingavöruverslun. Þú gast fengið allt á staðnum sem þig vantaði, innan skynsamlegra marka.“

Þrátt fyrir minna úrval utan stærri þéttbýliskjarnanna eru flestir viðmælendur þeirrar skoðunar að betra sé að hafa aðgengi að meiri þjónustu innan viðunandi akstursfjarlægðar heldur en minni þjónustu í næsta húsi ef svo má segja. Íbúar sunnan Ísafjarðar lýsa tilkomu Vestfjarðaganga sem jákvæðri byltingu, þrátt fyrir verulegan samdrátt í verslun:

„Ég vil horfa á það þannig að [göngin] hafi drepit niður verslunina, en bjargað búsetunni. Vegna þess að það að geta farið á Ísafjörð allan ársins hring er gífurleg breyting. Bara síðan fyrir 1996, áður en göngin komu. Þá vorum við kannski að lenda í því að vera innilokt hér og fá vistir hingað frá Ísafirði með varðskipi. Maður sér fyrir sér lítið grænlenkt smáþorp á Norður-Grænlandi með litlar samgöngur. Þetta er bara alveg gífurleg breyting.“

Íbúar á smærri stöðum myndu þó vel getað hugsað sér meira vöruúrval í dagvöru en nú er. Þannig fannst sumum að verslunarhættir tækju ekki nægjanlega mikið mið af neysluvenjum yngra fólks, til dæmis hvað varðar framboð af fersku grænmeti. Takmarkað framboð þýðir þó ekki endilega að fólk geti ekki fengið það sem það vill heldur kannski frekar að huga þarf að öllu í tíma. Eða eins og einn viðmælandi sagði um framboðið í kaupfélaginu sínu:

„Já, [sonur minn] átti afmæli í gær og ég þurfti að panta fyrir helgi brauð til að setja á. Þú þarft alltaf að vita, skipuleggja þetta. Þú skellir ekki á brauðertu eða neitt sama daginn.“

Framboð af sérvöru er takmarkað víða um land. Þó er framboðið sennilega meira en margur ætlar við fyrstu sýn. Hins vegar kjósa flestir að nýta sér það úrval sem er á höfuðborgarsvæðinu. Þeir sem búsettir eru á Austurlandi og Vestfjörðum fara þó sjaldnast til Reykjavíkur gagnert til að versla heldur er slíku blandað saman við ferðir vegna vinnu eða af öðru tilefni. Íbúar á Vesturlandi og Norðurlandi vestra segjast hins vegar fara í hreinar verslunarferðir. Vestlendingar skreppa til Reykjavíkur en íbúar á Norðurlandi vestra segjast hins vegar skreppa hvort heldur sem er til Akureyrar eða Reykjavíkur, allt eftir því hvert erindið er hverju sinni. Almennu telja viðmælendurnir þó ekki að takmarkað framboð á sérvöru sé stórvægilegt vandamál því að alltaf megi fá vörur sendar eða bara nýta sér næstu ferð:

„Já, æ, og þó ég geti [ekki fengið allt sem mig vantar hér] þá er það bara næst þegar ég fer til Reykjavíkur. Það truflar mig ekki. Eins og vöruúrval á kvenfatnaði er alveg rosalega lítið og ef ég kaupir mér föt hér þá get ég þess vegna búist við að hitta þrjá nemendur mína í nákvæmlega eins fötum. Þetta er líka það að það vilja kannski ekki allir vera í því sem er keypt hér. Úrvalið er líka svo lítið. Það er helst það. En fólk fer bara næst. Það er ekki eitthvað sem þú þarft að fara daglega.“

### *Heilbrigðisþjónusta*

Misjafnt er hversu mikið viðmælendur höfðu þurft að nýta sér þjónustu heilbrigðiskerfisins og markast viðhorfin nokkuð af þeirri reynslu. Almennt var viðhorf viðmælenda það að eðli málsins samkvæmt nytu þeir lakari þjónustu en fólk á höfuðborgarsvæðinu og að það væri bara eðlilegur fylgifiskur búsetunnar. Flestir voru samt nokkuð sáttir við það sem kalla mætti almenna heilsugæslu. Í því sambandi skiptir hins vegar miklu að stöðugleiki sé í þjónustunni.

„[Þjónustan] er mjög misjöfn eftir því hvort það er lækningarnir sem er hérna venjulega eða afleysingalæknar. Það voru rosalega mikil skipti á læknum. Það var enginn fastur. Það kom kannski lækningarnir í hálfan mánuð og svo kannski annar í viku. Skiljanlega þá er enginn lækningarnir sem kemst inn í sjúkrahúsögu sjúklings með þessu móti.“

Hvað sérhæfðari þjónustu snertir fannst mörgum viðmælendum að þjónustan hefði batnað verulega með því að meira væri gert í að færa sérfræðinga til fólksins í stað þess að færa fólkið til sérfræðinganna. Það þýðir hins vegar að sæta þarf lagi varðandi heimsóknir til sérfræðinga og í sumum tilvikum getur fólk einfaldlega ekki beðið. Fyrir þá sem geta nýtt sér hið fyrrnefnda er það hins vegar góður kostur og eins og einn sagði:

„Þetta er bara partur af því að vera hérna. Þessir sérfræðingar eru ekki hérna, en það er orðin stórbreyting frá því sem var, vil ég meina. Þeir eru farnir að koma út á land og þjónusta oftar.“

Þeir sem þurfa mikla eða langvarandi sérhæfða þjónustu kunna hins vegar að standa frammi fyrir því að auðveldara er að flytja þangað sem styttra er í þjónustuna. Meðal viðmælenda voru einstaklingar sem þekktu af eigin raun það að þurfa að sækja sér þjónustu til Reykjavíkur eða Akureyrar um einhvern tíma og viðurkenndu að það hefði verið mjög erfitt. Þegar fólk á við erfið veikindi að stríða getur staðan hins vegar verið sú að það hefur einfaldlega ekki raunhæfan möguleika á að standa í búferlaflutningum. Í ljósi reynslunnar töldu þeir sem þekktu þetta af eigin raun einsýnt að flytja ef sambærilegar aðstæður sköpuðust að nýju. Auk þeirra fáu sem höfðu reynslu af því að sækja heilbrigðisþjónustu um langan veg til lengri tíma þekktu margir viðmælendur slík tilvik innan eigin fjölskyldu eða af afspurn. Hins vegar virðist þetta vera nokkuð sem fólk gengur að nánast sem sjálfsögðum hlut:

„Já, ef fólk er það ferskt að það þarf ekki að leggja það inn. Þá einfaldlega neyðist það til að flytja burt. Eins og í tilfelli mömmu að sumu leyti. Hún er úrskurðuð sem öryrki en hún fær ekki nudd eða neina þjónustu varðandi það. Þetta leiðir bara til þess að hún flytur. Þannig að annaðhvort flyturðu heill heilsu eða ferð á sjúkrahús eða stofnun. Það er ekki hægt að sækja neitt héðan. Það stendur enginn í því að fljúga til Reykjavíkur einu sinni í mánuði.“

#### **I.4.2.2.4 Samgöngur**

Það er samdóma álit allra sem við var rætt að bylting orðið í samgöngumálum á undanförunum árum. Þar hefur haldist í hendur að aukin samskipti hafa kallað á bætтар samgöngur og að bætтар samgöngur hafa stuðlað að auknum samskiptum. Gildi bættra samgangna er ekki bara efnahagslegt. Bætтар samgöngur geta einnig haft umtalsverð áhrif á félagslegar aðstæður í samfélaginu, sem ekki skyldi vanmeta. Ef hægt er að bæta samgöngur þannig að ungt fólk þurfi ekki að flytja að heiman til að stunda framhaldsnám, mun það geta notið þess stuðnings sem fylgir því að búa í foreldrahúsum. Foreldrarnir þurfa þá heldur ekki að leggja í þann kostnað sem fylgir því að fjármagna nám fjarri heimili. Þessu til viðbótar hefur svo samfélagið ávinning af einstaklingum sem auðga mannlífið. Eftirfarandi sagði viðmælandi um reynsluna af Vestfjarðagöngum:

„Já. Það hefur verið talað um þetta. Þetta hefur verið jákvætt fyrir allt bæjarfélagið. Og fjölskyldurnar, en sérstaklega gott fyrir bæjarlífið. Það hverfa ekki úr fjórir árgangar hérna á hverju hausti.“

Viðmælendurnir líta almennt ekki svo á að þeir búi við einangrun eða erfiðar samgöngur og flestir telja sig geta farið sinna ferða nokkuð vandræðalaust. Karlar virðast þó enn síður en konur líta á vetrarófærð sem fyrirstöðu og svöruðu flestir með áþekktum hætti spurningunni um vetrareinangrun:

Karl: „Nei, það finnst mér ekki. Maður verður að hugsa sjálfan sig sem miðpunkt á því sem maður er að gera. Maður kemst allra sinna ferða. Ef eitthvað er um að vera annars staðar þá bara fer maður þangað ef maður hefur áhuga á því.“

Kona: „Það eru ekki margir dagar sem detta út en það er þæfingur og leiðindi og maður nennir oft ekki að þvælast þetta.“

Með aukinni miðkægni í þjónustu fer mikilvægi góðra samgangna sífellt vaxandi. Það sem skiptir mestu í því sambandi er að fólk geti treyst þeim samgönguleiðum sem það þarf að nota hverju sinni og því meiri sem ferðatíðnin er, þeim mun meira þarf öryggið að vera.

Allar leiðir liggja til Rómar segir einhvers staðar en á Íslandi liggja allar leiðir til Reykjavíkur. Þó ekki væri nema fyrir þá staðreynd að meira en tveir af hverjum þremur Íslendingum búa á höfuðborgarsvæðinu þá eiga viðmælendurnir allir einhver erindi þangað. Ýmist til að sækja þjónustu, versla eða rækta tengsl við ættingja og vini. Þeim sem búsettir eru á Ísafjarðarsvæðinu eða Mið-Austurlandi finnst mikill kostur að eiga þann möguleika að nýta sér innanlandsflug þegar svo ber undir. Algengast er þó að notuð sé flugleiði þegar farið er vegna atvinnu. Þegar skreppa á með fjölskylduna til að versla eða heimsækja ættingja eða vini verður einkabíllinn fyrir valinu, bæði vegna kostnaðar og vegna þess hagræðis sem er af því að vera á bíl þegar sinna á nokkrum eða jafnvel mörgum erindum á höfuðborgarsvæðinu. Annars gildir einu hvort rætt er

við fólk á Austurlandi, Norðurlandi vestra, Vestfjörðum eða Vesturlandi, allir lýsa því sem svo að það sé ekkert mál að skreppa til Reykjavíkur. Augljóslega myndu þó fáir Austfirðingar skreppa í bíó í Reykjavík, eins og viðmælandi í Borgarnesi sagðist iðulega gera. Almennt virðist það þó tilfinning fólks að samgöngur séu sífellt að batna, eða eins og einn viðmælandi á Vestfjörðum lýsti því:

„Það hafa orðið heilmiklar breytingar. Þegar maður er með fimm manna fjölskyldu, þá flýgur maður ekki á milli. Maður keyrir alltaf. Þannig að í þessi fáu skipti sem maður keyrir á milli sér maður alltaf mikinn mun á vegasamgöngum. Og það er bara vonandi að það komi til með á endanum að klárast. Maður er alltaf jafn þolinmóður. Enda er þetta ekkert orðið langt að keyra á milli í dag. Þú ert sex og hálfan tíma á milli. Það er ekkert mál.“

Þeir sem rætt var við nota innanlandsflug mest til að reka styttri erindi í Reykjavík. Þess vegna hugnast þeim flestum illa áform um að leggja af núverandi innanlandsflugvöll í Vatnsmýri og finnst mikilvægari þau góðu tengsl við Reykjavík sem flugvöllurinn býður upp á en hugsanleg einföldun á samskiptum við útlönd sem færsla innanlandsflugs til Keflavíkur gæti haft í för með sér:

„Já, það er nær aldrei sem maður fer beint út. Það að vera kominn beint inn í miðborg Reykjavíkur þegar maður flýgur er mikill kostur. Ég myndi ekki vilja sjá flugvöllinn annars staðar.“

#### **I.4.2.4 Samfélagið**

Þegar litið er á þætti á borð við menntun, afkomumöguleika og þjónustu á þeim svæðum sem hér eru til umfjöllunar sætir ef til vill furðu að nokkur skuli vilja búa við þær aðstæður sem þar er lýst. Skýringanna er fyrst og fremst að leita í félagsgerð samfélagsins, þar sem viðmælendurnir búa, en að hluta einnig í umhverfinu í viðari skilningi. Að sumu leiti er raunar óeðlilegt að setja lífsaðstæður þess fólks sem rætt var við á sömu mælistiku og fólks á höfuðborgarsvæðinu eða jafnvel í stórborgum heimsins. Í því felst að þau markmið sem fólk setur sér í lífinu og þær leiðir sem það fer að þessum markmiðum hljóta að vera hin sömu hvar sem er. Það er að hluta til rétt en að hluta til rangt. Það fólk sem býr þar sem sumir kalla „úti á landi“ er ekki fyrst og fremst upptekið af því að vera „landsbyggðarfólk“. Það lifir sínu lífi frá degi til dags. Aðspurður um hvort fólk á höfuðborgarsvæðinu ætti ef til vill erfitt með að skilja aðstæður fólks út á landi benti einn viðmælandi á þá einföldu staðreynd að ...

„fólk getur ekki verið að meta það sem það þekkir ekki. Það gleymir því líka að það á sjálft líf heima hjá sér. Maður eyðir stórum hluta af frítímum sínum inni á sínu heimili. Þar er fólk úti á landi að gera það sama og fólk annars staðar.“

Því fólki sem rætt var við finnst þó að með búsetu sinni nái það ýmsum mikilsverðum markmiðum í lífinu. Þeir viðmælendur sem eiga börn (en það voru langflestir) eru eindregið þeirrar skoðunar að með búsetu sinni séu þeir að búa börnum sínum betri

aðstæður en mögulegt væri að gera annars staðar, fyrst og fremst þó á höfuðborgarsvæðinu. Mikilvægi þessa í hugum fólks sést kannski best á því að meðal viðmælenda voru nokkrir sem höfðu tekið ákvörðun um að flytja vegna þess að þeir höfðu eignast börn. Þannig sagði viðmælandi, sem nýlega hafði flutt frá Reykjavík í þorp þar sem búa innan við eittþúsund íbúar, um þá ákvörðun:

„Við fluttum aðallega vegna þess að okkur langaði til þess að verja einhverjum tíma með okkar fjölskyldum. Og okkur fannst það betri kostur að ala upp börn hér heldur en í Reykjavík.“

Um búsetuskilyrðin sagði hins vegar sami viðmælandi að því væri fljótsvarað: „Hérna er ekkert!“ Þessum viðmælenda fannst þó ekki frekar en flestum öðrum að Reykjavík væri í sjálfu sér slæmur staður. Nokkuð stór hluti þeirra sem rætt var við hefur raunar reynslu af því að búa í Reykjavík um lengri eða skemmri tíma en hugnast samt ekki sú hugmynd að ala þar upp börn sín. Eins og einn viðmælandi sem sagði um veru sína í Reykjavík:

„Ég bjó í Reykjavík þegar ég var í skólanum og það er auðvitað allt öðruvísi að búa þar heldur en að skreppa þangað. En að ala upp börn í Reykjavík, án þess að vera með fordóma, þá get ég bara ekki hugsað mér það. Eins og staðan er í dag allavega. En það getur auðvitað breyst.“

Þegar viðmælendur eru spurðir um kosti þess að búa þar sem þeir búa berst talið þannig nær undantekningarlaust að börnunum. Því verður heldur ekki á móti mælt að fyrir ung börn virðist líf á landsbyggðinni hafa marga kosti, eða eins og einn viðmælandi lýsti þessu:

„Ég get ekki hugsað mér að búa í Reykjavík og þá með tilliti til barnanna. Ég er með þau fimm og átta ára og þau fara út að leika sér þegar þeim dettur í hug. Ég er vel staðsettur, á heima við hliðina á skólanum. Ég bý í sömu götu og skólinn, það er bara eitt hús á milli. Þau fara bara yfir götuna og þá eru þau komin á skólalóðina og geta leikið sér þar. Og leikvöllur stutt frá annars staðar. Þannig að ég er vel staðsettur.“

Auk þess að vera jákvætt fyrir börn finnst viðmælendunum sjálfum einnig gott að búa í litlu samfélagi þar sem nálægð milli fólks er mikil. Þessi nálægð getur í einhverjum tilvikum orðið þrúgandi en flestir voru á því að hún væri jákvæð þegar á heildina væri litið. Nálægðin kemur fram í því að fólk lætur sig varða um náungann hvort sem er í blíðu eða stríðu. Um nálægðina sagði einn viðmælandi:

„En mér finnst bara mjög gott að vera í svona litlu, rólegu samfélagi, sérstaklega þegar maður er kominn með börn. Já, það er ekki þetta stress og maður getur labbað allt sem maður þarf að fara. Og þarf ekki að ætla sér hálf tíma til að komast á ákvörðunarstað. Það er líka þessi nánd við fólk, maður heilsar öllum. Þó að sú nánd geti líka orðið

erfið. En svo framarlega sem maður dettur ekki í það far að láta lífið snúast um náungann þá getur maður vel funkerað í svona samfélagi.“

Þeir sem flutt hafa frá höfuðborgarsvæðinu til smærri staða á landinu hafa í öllum tilvikum þá sögu að segja að sú ákvörðun hafi hljómað undarlega í eyrum að minnsta kosti sumra ættingja þeirra eða vina þar. Viðmælandi sem hitti hóp af vinum og kunningjum í Reykjavík nokkrum mánuðum eftir að hafa flutt þaðan hafði þessa sögu að segja:

„Svo hittumst við um kvöldið og þá fór ein einmitt að tala um þetta, sem hafði verið að ræða þetta við mig áður en ég fór. Og hún segir svona: „Þið ætlið ekkert að fara að kaupa ykkur hús eða íbúð? Leigið þið ekki bara þangað til þið farið suður?“...sagði hún. Ég sagði henni það bara að ég væri orðin ófrísk og þekkti það að vera barn úti á landi og að það væri það síðasta sem væri í mínum huga að flytja til Reykjavíkur.“

Misjafnt er hvort eða hversu mikið viðmælendur hafa velt fyrir sér búsetuskilyrðum sínum. Þeir sem hafa flutt hafa þó velt þessu meira fyrir sér en hinir sem að mestu leyti hafa búið á sama stað. Almennt má segja að í ákvörðun um búsetu togist margvísleg sjónarmið á í hugum fólks. Gott dæmi um þetta er það sem einn viðmælandi sagði um það þegar fjölskylduadstaður breyttust og upp kom spurningin um búferla flutninga:

„Þá fór maður að spá. Á ég að fara suður eða ... Ég komst eiginlega að því, eftir gífurlega miklar þælingar, að maður á ekki að færa sig ef maður er ánægður. Og ég fann það út að ég er ánægður hérna. Og ég sé ekki fyrir mér að ég komi til með að breyta því á næstunni. Að hluta til af því að ég er ánægður í því starfi sem ég sinni núna. Og á vinnustaðnum mínum. Og ef guttinn minn kemur til með að búa hér þá heldur það í mann líka. Svo held ég að í undirvitundinni, af því að ég er einbirmi, að þá finnst manni maður vera skuldbundinn foreldrum sínum. Og beri skylda til að vera til staðar þegar þau fara að eldast. Sérstaklega þegar pabbi er sjúklingur og þess háttar. Það eru þættir sem vega voðalega þungt hjá mér. En starfið mitt [hér] er alls ekki heilagt. Ég get fengið vinnu við þetta hvar sem er á landinu. Það er ekkert sem segir mér í dag að ég geti ekki hugsað mér að búa annars staðar. Ég hef t.d. verið spenntur fyrir landsvæðum eins og Borgarnesi, Akureyri og Dalvík. Þetta eru staðir sem heilla mig. Ég fór á Selfoss um daginn og fannst eins og góður vinur minn sagði: „Konunni minni finnst hún alltaf nakin þegar hún kemur á Selfoss, þetta eru svoddan víðáttur“ En ef ég myndi taka mig upp í dag og flytja, eins og staðan er í dag þá myndi ég reyna að flytja eitthvað allt annað fyrst en til Reykjavíkur.“

Margir viðmælendur sögðu einmitt þetta, að ef þeir þyrftu að flytja vildu þeir helst ekki flytja til Reykjavíkur.<sup>20</sup> Samt flytja svo margir þangað sem raun ber vitni. Einn viðmælandi vildi skýra þetta einfaldlega með vísan til heilbrigðrar skynsemi og sagði:

---

<sup>20</sup> Reykjavík er í raun samheiti fyrir höfuðborgarsvæðið.

„Ég held að meirihlutinn fari suður. Þar er allt. [...] Þar er öll þjónusta. Ef þau færu í næsta fjörð, því það væri vinna þar og fiskvinnslan bæri sig, þá þurfa þau samt að flytja aftur ef það kæmi eitthvað upp á, skilurðu. Þá er alveg eins gott að fara strax suður.“

Þótt ýmsir þættir skipti máli í sambandi við búsetu verður þó ekki framhjá því litið að framboð af atvinnu skiptir afar miklu og fyrir marga er framtíðin óljós, sér í lagi fólk í sveitum og við sjávarsíðuna. Á stöðum þar sem atvinnulífið byggist að einhverju eða jafnvel verulegu leyti á þjónustu eru áhyggjur af atvinnuástandi hins vegar síður uppi á borðinu. Viðmælandi sem búsettur er við sjávarsíðuna sagði þetta um hvað framtíðin bæri í skauti sér:

„Þetta verður erfitt. Það verður það. Það þarf ekki mikið að bregðast hér til þess að við missum allt fá okkur. Því þetta er svo einhæf uppbygging. Ég meina, ef frystihúsið myndi hætta þá myndi stig af stigi minnka þjónustan og þegar það er farið, hvað hefði fólk þá eftir?“

#### **I.4.2.5 Almennar niðurstöður**

Niðurstöður þessarar rannsóknar á félagslegum þáttum búsetuskilyrða sýna að enda þótt efnahagslegir þættir skipti miklu máli fyrir skilyrði fólks til búsetu, skipta aðrir þættir þar einnig verulegu máli. Niðurstöður rannsóknarinnar benda einnig sterklega í þá átt að staðbundnir búsetuþættir séu aðeins hluti af þeirri heildarmynd sem draga má upp af búsetuskilyrðum. Þetta sést best á því hve miklu ýmis persónubundin álitæfni skipta. Þannig leggja margir viðmælendur áherslu á þætti sem tengjast umhverfi barna, þætti sem eru þó að mestu á forræði opinberra aðila. Rannsóknin styður því það sjónarmið að við mat á búsetuskilyrðum sé nauðsynlegt að ganga út frá skilgreiningum þeirra sem í hlut eiga. Búsetuskilyrðin velta á gildismati einstaklinga og tengslum þeirra við samfélagið. Hugsanlega má líta svo á að búsetuskilyrðum megi skipta í tvennt: Annars vegar er hægt að líta til efnahagslegra þátta sem líta að afkomumöguleikum fólks. Hins vegar má horfa til félagslegra þátta sem koma ekki fram í afkomu fólks, eða þá aðeins með óbeinum hætti, en skipta viðkomandi einstaklinga samt verulegu máli. Fólk hefur t.d. brugðist við breyttum verslunarháttum með því að breyta eigin verslunarvenjum. Sá möguleiki er hins vegar ekki til staðar varðandi þætti eins og framhaldsskólamenntun og atvinnumöguleika, svo eitthvað sé nefnt.

Almennt má segja um niðurstöður þessarar rannsóknar að þær leiði í ljós mikilvægi þess að huga að fjölbreytileika mannlífsins. Þannig er alveg skýrt að fólk sem býr utan höfuðborgarsvæðisins lítur í flestum tilvikum á samfélagið sem það býr í með jákvæðum augum.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda eindregið í þá átt að sú hugmynd að byggja upp byggðarkjarna eða vaxtarsvæði geti verið mjög vænleg leið til árangurs. Fólk í dreifbýli og á minni þéttbýlisstöðum, utan kjarnanna, virðist vera tilbúið að sækja atvinnu, menntun og þjónustu til byggðarkjarnanna. Þannig yrði íbúum þessara

jaðarbyggða betur gert kleift að búa við aðstæður þar sem þeim líður vel. Lykilatriði í hugmyndinni um vaxtarsvæðin er því að samgöngur innan þeirra geri fólkinu þetta kleift og taki mið af þeirri staðreynd að fólk sem búsett er í kringum byggðarkjarna þarf að sækja sér þangað ýmsa þjónustu sem ekki verður veitt í heimabyggð.

## I.5 Sameiginlegar niðurstöður

Niðurstöður hagfræðilegrar og félagsfræðilegrar greiningar hér að framan koma að mestu heim og saman – þeir einstaklingar sem teknir voru tali gefa í flestum tilvikum svör sem passa vel við kenningar hagfræðinnar.

Hagfræðileg greining gefur til kynna að verkaskipting sé meiri í þéttbýli en dreifbýli. Samkvæmt kenningum Adams Smith ákvarðar stærð markaðarins umfang verkaskiptingarinnar. Þannig skapast möguleikar í þéttbýli fyrir ýmiss konar þjónustu sem ekki getur þrífist í dreifbýli. Höfuðborgarsvæðið er nú á dögum orðið nægilega þéttbýlt og fjölmennt til þess að þar þrífist fjölbreytt atvinnulíf. Þetta skapar atvinnumöguleika fyrir einstaklinga með margs konar menntun og áhugamál. Og sem neytendur njótum við hinnar margbreytilegu þjónustu sem í boði er. Vegna mikils fasts kostnaðar við rekstur menntastofnana og heilsugæslustofnana er hagkvæmt að þær séu fáar en stórar. Þess vegna eru þær einkum staðsettar á þéttbýlustu stöðunum. Í viðtölum við einstaklinga á landsbyggðinni kom fram að fólk sækir í þéttbýli vegna þess að þar eru fleiri skólar á framhaldsstigi, heilsugæslustofnanir og fjölbreyttari störf.

Fastur kostnaður við rekstur Skólustofnana getur þá annaðhvort orðið til þess að fjölskyldur neyðist til þess að flytja búferlum í þéttbýlið til þess að gera börnunum kleift að sækja skóla eða þá að þær leggi í umtalsverðan kostnað við að afla þeim húsnæðis í þéttbýlinu. Slíkt er ekki án erfiðleika og ýmsir kvörtuðu yfir aðhaldsleysi ungmenna sem njóta ekki stuðnings foreldra fjarri heimahúsum. Þá er það einnig staðreynd að aðrar þjónustustofnanir er helst að finna í þéttbýli. Þetta á einkum við um heilsugæslu. Einstaklingar sem þurfa á stöðugri læknishjálp að halda þurfa oft að flytja búferlum í þéttbýli og toga þá oft með sér þá sem yngri eru. Þannig verður betri þjónusta við unga sem aldna til þess að toga fólk úr dreifbýli í þéttbýli.

En fjölbreytt og margvísleg þjónusta í þéttbýli skapar einnig störf fyrir menntaða einstaklinga. Hjúkrunarfólk, háskólakennarar og sérmenntaðir læknar eiga flestir víst starf í þéttbýli. Margbreytileiki starfanna verkar sem togkraftur á kynslóðir sem eru að koma inn á vinnumarkaðinn. Eins og viðmælendur bentu á er ekki um auðugan garð að gresja í smærri sjávarbyggðum fyrir upprennandi æskufólk. Þannig er bæði erfitt að fá góð störf í frumvinnslu, þ.e.a.s. störf sem gefa háar tekjur, en einnig er úrval starfa mjög takmarkað. Hins vegar kom fram að yfirleitt er unnt að finna sér vinnu í dreifbýli, sérstaklega ef maður þekkir innfædda, en störfín eru kannski ekki þau sem viðkomandi hugnast best.

Hagfræðileg greining gefur til kynna að rekstur fyrirtækja í strjálbýli sé erfiðleikum bundinn vegna einangrunar starfsmanna og stjórnenda. Í viðtölum við stjórnendur fyrirtækja kom einnig fram að rekstur fyrirtækja er erfiðari í strjálbýli vegna samskiptaerfiðleika við önnur fyrirtæki og stofnanir. Þannig bentu niðurstöður félagslegu könnunarinnar til þess að ytri áhrif í anda Marshalls skiptu máli í rekstri fyrirtækja. Hægt er að bregðast við þessu með margs konar fjarskiptabúnaði en hann rýfur þó einangrunina aldrei að fullu.

En viðtölin sýndu einnig fram á að bættar samgöngur innan landsfjórðunga verða til þess að þjónusta vex og atvinnutækifæri batna, eins og hagfræðin spáir fyrir um. Bættar samgöngur innan landshluta hafa þannig valdið samþjöppun í verslun og þjónustu. Í hverjum fjórðungi hafa myndast verslunarkjarnar (Ísafjörður, Akureyri, Egilsstaðir). Þessar bættu samgöngur hafa jafnframt orðið þess valdandi að verslun og þjónusta hafa dregist saman á smærri stöðunum vegna minni fjarlægðarverndar. Samt kemur fram í viðtölunum að íbúar á smæstu stöðunum telja hag sínum betur borgið með betri aðgangi að þéttbýlli byggðarkjörnum og minni verslun í heimaþorpi, sem oft er einungis bensínafgreiðslustaður þar sem helstu nauðþurftir eru seldar.

Þannig verða bættar samgöngur innansveitar til þess að skapa ýmsa þá kosti sem þéttbýlinu fylgja; betri þjónustu og atvinnutækifæri. Reyndar sýna útreikningar Hagfræðistofnunar á fjölbreytileika atvinnulífsins (sjá Haustskýrslu, 2002) að byggðarkjarnar geta vel keppt við höfuðborgarsvæðið þótt þeir séu umtalsvert smærri. Þannig er ekki sjálfgefið að Eyjafjarðarsvæðið geti ekki boðið upp á sambærileg lífskjör við það sem finnst á höfuðborgarsvæðinu. Það er því ekki óraunhæft að með því að bæta samgöngur innan Austurlands, Norðurlands og Vestfjarða sé unnt að skapa þéttbýliskjarna í öllum fjórðungum sem bjóði upp á svipaða kosti og höfuðborgarsvæðið gerir nú. Fjölbreytileiki þjónustu og starfa verður þó aldrei sá sami en e.t.v. nægilegur til þess að draga úr búferlaflutningunum. Slíkt ástand væri ákjósanlegt í samanburði við byggðastefnu fyrri tíma vegna þess að um sjálfbæra þróun væri að ræða, fólk byggi úti á landi vegna þess að það væri eftirsóknarvert þótt beinna styrkja nyti ekki við.

Við þetta bætist að í viðtölum okkar kom fram að íbúar landsbyggðarinnar sjá sér margvíslegan hag í því að búa úti á landi. Hér koma til fjölskyldubönd, nálægð við náttúruna og svo framvegis. Barnafjölskyldur virðast sérstaklega kunna að meta dreifbýlið. Fjölskylduböndin verða auðvitað mikilvæg þegar börnin koma í heiminn og kannski dregur jafnframt úr eftirspurn eftir ýmsu því sem þéttbýlið hefur upp á að bjóða, svo sem skemmtunum og menningarlífi.

Helst viðrast kenningar stangast á við viðhorf íbúa þegar kemur að þætti fasteignaverðs í búferlaflutningum. Hagfræðin segir okkur að lágt fasteignaverð á hnignandi stöðum úti á landi geri einstaklingum erfiðara fyrir að flytja á brott. En ef afskrift íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni er þegar komin fram, þá eru húsnæðis kaup á þeim forsendum ekki svo slæm fjárfesting. Á það skal þó bent að lítið hefur farið fyrir

nýbyggingum íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni frá lokum áttunda áratugarins, ef örfáir staðir eru undanskildir. Hin hagfræðilega og félagsfræðilega greining eru hins vegar ósamhljóma þegar meta skalhvort fasteignaverð gegni mikilvægu hlutverki í búferlaf lutningunum. Hagfræðin segir okkur að lágt fasteignaverð á þeim stöðum sem mest eiga í vök að verjast dragi úr tíðni brottflutnings. Hins vegar segja niðurstöður hinnar félagsfræðilegu könnunar okkur að íbúar þessara staða virðist ekki telja lágt húsnæðisverð vera neitt sérstakt vandamál. Hugsanlegt er þó að hér sé um tilviljun að ræða vegna þess að hinir tilteknu viðmælendur hafi ekki hugleitt brottflutning og undu hag sínum vel.

## **II. Hluti**

### **Flutningskostnaður og menntun**

## II.1 Inngangur

Niðurstaða fyrsta hluta skýrslunnar var sú að þeir efnahagslegu hvatar sem eru efst í huga fólks þegar það metur búsetu voru fjölbreytni atvinnulífsins, tækifæri til menntunar barna og heilbrigðisþjónustan auk þess sem vöruverð er hátt á sumum stöðum á landsbyggðinni. Þá kemur fram að fyrirtækin kvarta helst yfir háum flutnings- og samskiptakostnaði auk félagslegrar einangrunar stjórnenda. Þessi sjónarmið einstaklinga og fyrirtækja eru nátengd. Ef flutningskostnaður, takmarkaður aðgangur að sérhæfðu vinnuafli, lítil stærðarhagkvæmni og lítið þekkingarflakk (e. *spillover effects*) koma í veg fyrir fjölbreytta fyrirtækjaflóru á smærri stöðum þá liggur það í hlutarins eðli að störf í boði verða fábreytt og einhæf fyrir íbúa staðanna.

Í þessum hluta skýrslunnar verður hugað að flutningskostnaði, vöruverði og menntun. Þegar flutningarnir á landsbyggðinni eru skoðaðir þarf að greina umhverfi flutninga og hvernig flutningskostnaður hefur þróast að undanförmu. Í þessu sambandi er mikilvægt að beina sjónum að áhrifum hins opinbera á flutningskostnað í formi gjaldtöku og skatta. Flutningskostnaður og fjarlægðir skapa aðstöðumun á landsbyggðinni, samanborið við aðstæður heimila og fyrirtækja á höfuðborgarsvæðinu. Sá aðstöðumunur getur haft áhrif á innkaup heimila og rekstrarstöðu fyrirtækja. Þessum þáttum verða gerð skil hér.

## II.2 Flutningskostnaður

Samgöngur og flutningskostnaður hafa mikil áhrif á lífsgæði fólks og afkomu fyrirtækja. Til að gera grein fyrir þessum áhrifum er nauðsynlegt að kortleggja samgöngumynstrið, þróun flutningskostnaðar og aðstæður í verslun, þjónustu og iðnaði hvað samgöngur snertir.

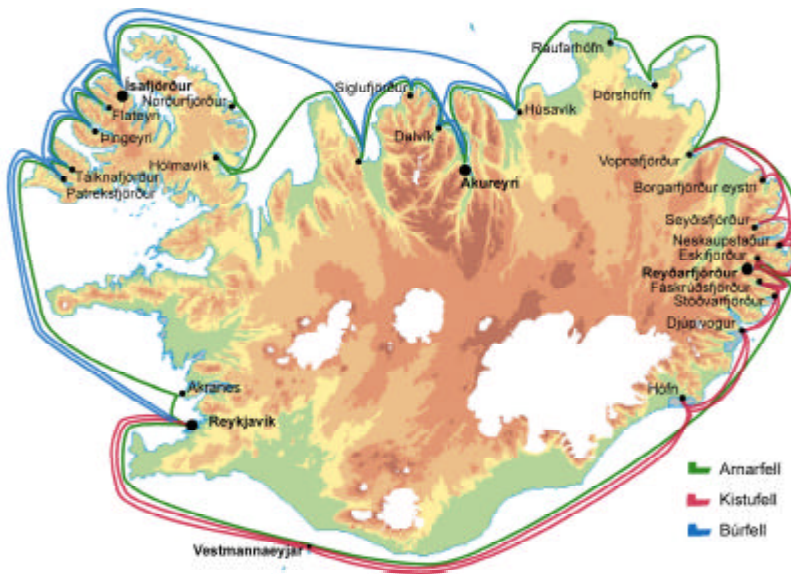
### II.2.1 Almenn þróun flutninga

Miklar breytingar hafa orðið á land- og strandflutningum hér á landi undanfarinn áratug. Allt fram til ársins 1994 var verðlagning á flutningsþjónustu undir verðlagsákvæðum, en frá þeim tíma hefur verðlagning verið frjáls. Þessi þróun leiddi til aukinnar samkeppni og hagræðingar í flutningageiranum. Sjálfstæðum flutningsaðilum fækkaði og stórar blokkir tóku að myndast í flutningum. Skipafélögin hafa einnig orðið ráðandi í landflutningum í krafti eignarhalds síns á vöruflutningafyrirtækjum. Þau eru nú fyrirferðarmiklir vöruflytjendur á landi með fjölbreytta þjónustusamninga við viðskiptavinum sína, hvort heldur sem um innflytjendur eða útflytjendur er að ræða. Landflutningar eru í eigu Samskipa og Eimskip á 30% í

Vöruflutningamiðstöðinni. Þessir aðilar gátu með útvíkkun starfsemi sinnar boðið upp á fjölbreyttari flutningsþjónustu. Samfara þessu hafa skipafélögin dregið úr skipulegum strandsiglingum umhverfis landið. Samskip eru hætt slíkum rekstri og Eimskip hefur einungis eitt skip í strandsiglingum.

Á mynd II-1 sést siglingakerfi Samskipa eins og það var árið 1992. Þrjú skip voru í skipulegum standsiglingum á þeim tíma; eitt skip fór hringinn í kringum landið, annað sigldi á Suður- og Austurland en hið þriðja sigldi norður fyrir land. Á þessum tíma voru Landflutningar ekki orðnir hluti af flutningakerfi Samskipa.

Mynd II-1. Siglingakerfi Samskipa um Ísland 1992

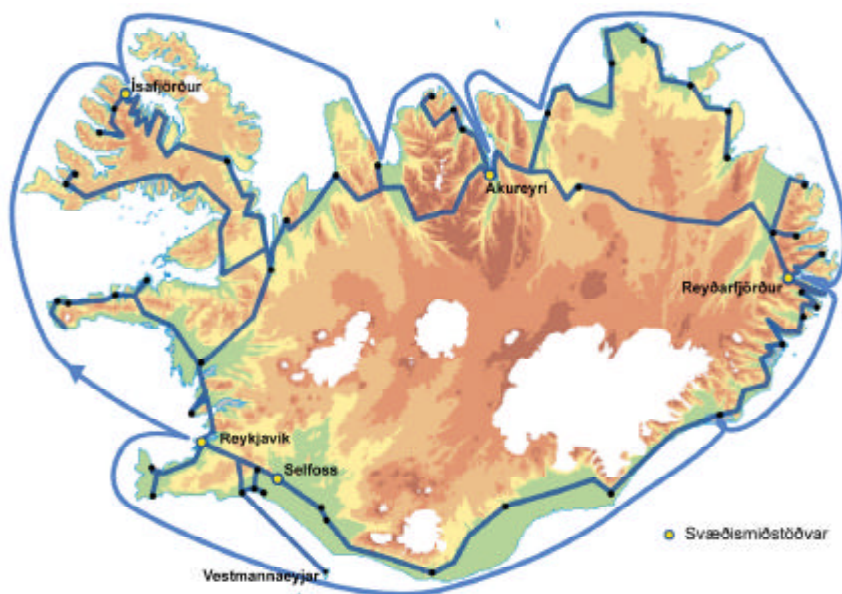


Árið 1998 voru Samskip innanlands með eitt skip í skipulegum strandflutningum, þ.e. Mælifell, 150 gáma skip, auk þéttriðins nets landflutninga, sjá mynd II-2.

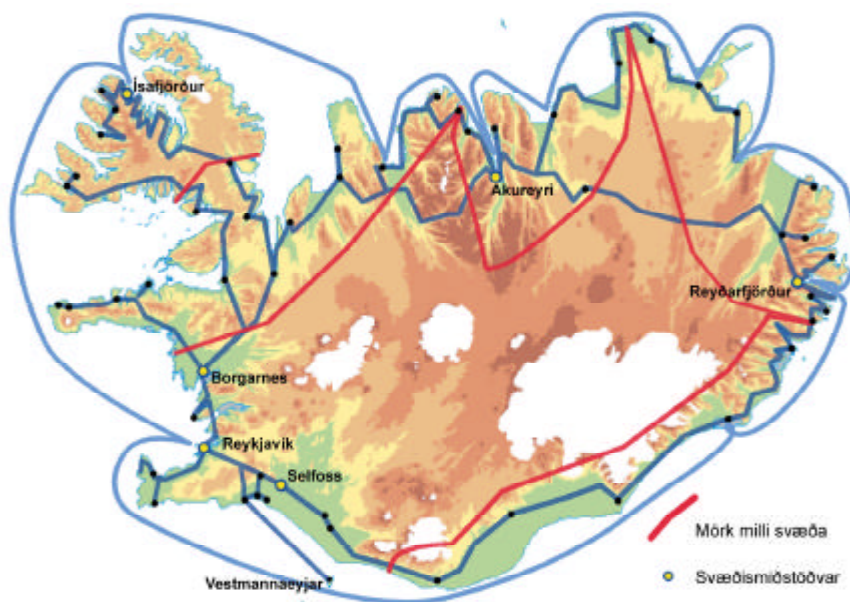
Fyrir rúmu ári hættu Samskip reglulegum strandflutningum. Landflutninganetið hefur nú tekið við öllum flutningum um landið með einni undantekningu sem eru Vestmannaeyjar en siglt er þaðan til ýmissa hafna í Evrópu, sjá mynd II-3.

Samsvarandi þróun hefur átt sér stað hjá Eimskipafélaginu í tengslum við Vöruflutningamiðstöðina, sjá mynd II-4. Siglingaáætlun Eimskips innanlands var breytt á þann hátt að um áramótin 2000–2001 varð Mánafoss, 518 gáma skip, eitt í strandsiglingum á 11 hafnir í stað tveggja skipa áður.

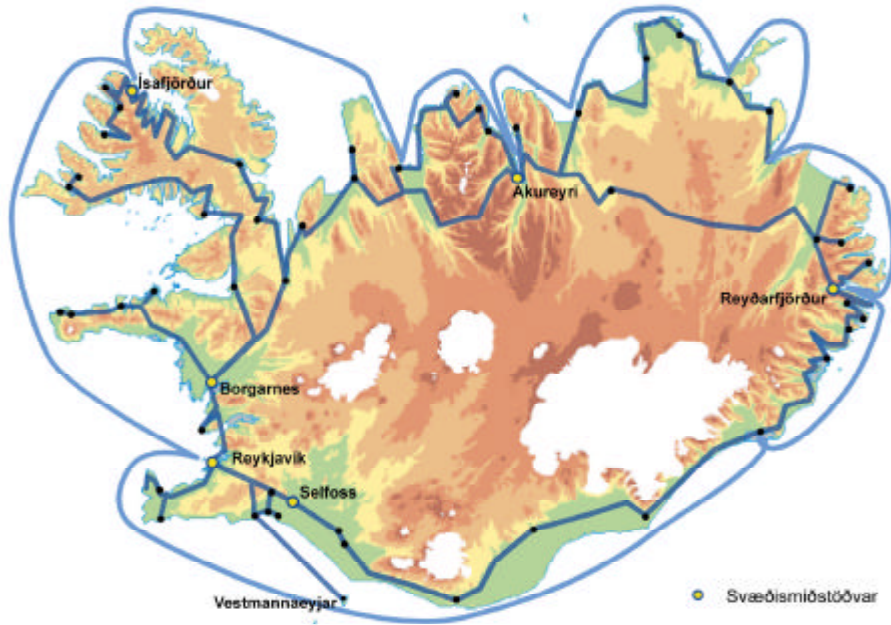
Mynd II-2. Flutningakerfi Samskipa innanlands 1998



Mynd II-3. Núverandi landflutninganet Samskipa



Mynd II-4. Núverandi strandflutningakerfi Eimskips

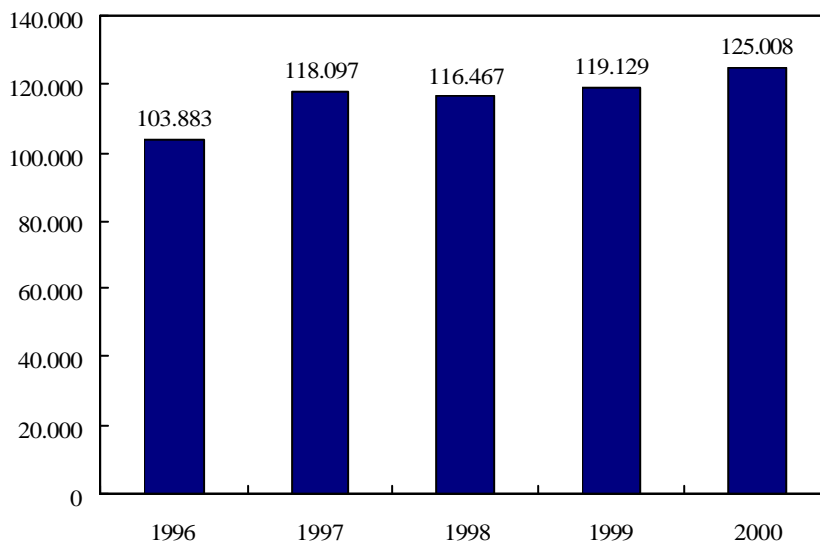


Þá hafa Eskifjörður og Vestmannaeyjar orðið umskipunarhafnir millilandaskipa, auk Reykjavíkur. Ísafjörður þjónaði áður slíku hlutverki, en er nú fallinn út úr áætlunum skipafélaganna að þessu leyti. Að þessu samandregnu má vera ljóst að strandflutningar hafa dregist saman.

Til að kanna þróun landflutninga er áhugavert að skoða þungaflutningsgjöld sem innheimt eru af hverjum eknunum kílómetra bifreiða sem eru yfir fjögur tonn að þyngd. Þær upplýsingar gefa til kynna umfang aksturs í landflutningum. Á mynd II-5 sést heildarakstur bifreiða sem notuðu díseleldsneyti árabílið 1996–2000 og eru gögnin fengin hjá ríkisskattstjóra.

Eins og sjá má hefur verið nær stöðug aukning ekinna kílómetra. Vöxturinn nemur um fimmtungi yfir allt tímabilið. Ekki eru til staðar upplýsingar enn sem komið er yfir akstur árið 2001. Í töflu II-1 er að finna upplýsingar um heildarflutningamagn innanlands eins og það birtist í Samgönguáætlun til 2014 sem unnin var á vegum samgönguráðuneytisins.

Mynd II-5. Heildarakstur bifreiða yfir 4 tonnum að þyngd í þús. km.



Tafla II-1. Flutningar í samgöngukerfinu (tölur ársins 2000 eru áætlaðar)

	1990	1995	2000
<b>Flutningar með flugvélum</b>			
Vöruflutningar (þús. tonn)	8	5	3
<b>Flutningar með skipum innanl.</b>			
Vöruflutningar (þús. tonn)	700	776	684
<b>Landaður afli</b>			
Uppsjávarfiskur (þús. tonn)	782	1.029	1.440
Botnfiskur, skelf. (þús. tonn)	662	680	535
<b>Afli samtals (þús. tonn)</b>	<b>1.444</b>	<b>1.709</b>	<b>1.975</b>
<b>Akstur á vegum og götum</b>			
Akstur á þjóðvegum (millj. km)	806	930	1.100
Akstur í þéttbýli (millj. km)	725	837	1.050
<b>Samtals</b>	<b>1.531</b>	<b>1.767</b>	<b>2.140</b>
<b>Vöruflutningar (milljón tonn á km)</b>			
Vöruflutningar með flugi	1	1	1
Vöruflutningar með skipum	296	293	260
Vöruflutningar með bifreiðum	404	466	591
<b>Samtals</b>	<b>701</b>	<b>760</b>	<b>852</b>
<b>Vöruflutn. tonn á km/íbúa/dag</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Samkvæmt þessu hefur hallað á sjóflutningana. Þess í stað eru vöruflutningar í sífellt auknum mæli að færast á veginna. Af viðræðum við flutningsaðila og aðra aðila má ráða að fyrir þessari breytingu séu nokkrar meginástæður:

- Auknar kröfur um hraða og sveigjanleika í flutningum. Neytendur krefjast sífellt meiri ferskleika vörunnar.
- Byggingaþróun og fækkun íbúa á einstökum svæðum á landsbyggðinni gerir það að verkum að flutningar hafa dregist saman. Ef sjóflutningar eiga að vera hagkvæmir þarf ákveðið stig flutninga vegna hins háa fasta kostnaðar sjóflutninga. Af þessu leiðir að ekki er lengur hagkvæmt að sigla á smæstu staðina.
- Birgðahald vöru á landsbyggðinni er orðið mun minna en áður. Til að draga úr kostnaði við birgðahald hafa seljendur eins lítið af birgðum og mögulegt er og þurfa því tíða flutninga til að verða ekki uppiskroppa með vöru. Hagkerfið einkennist í æ ríkara mæli af stöðugu flæði vöru fremur en birgðahaldi.

Samkvæmt upplýsingum eins flutningsaðila eru flutningar til landsbyggðarinnar að stærstum hluta matvara og önnur neysluvara og hráefni til framleiðslufyrirtækja. Flutningar frá landsbyggðinni eru að stærstum hluta fiskur, fiskafurðir og önnur framleiðsluvara.

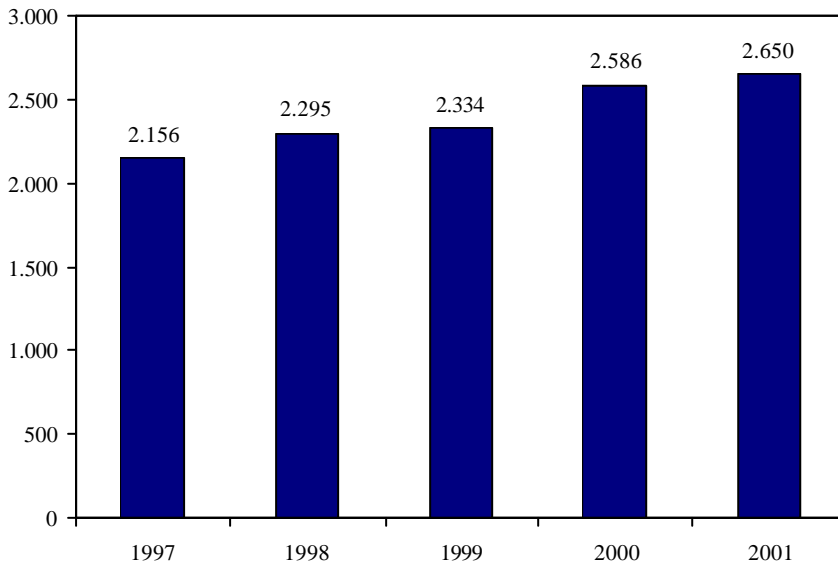
Samræming innanlandsflutninga í eitt flutningakerfi hefur skapað betri nýtingu flutningatækja í báðar áttir. Tómir frystigámar eru nú lestaðir með neysluvöru út á land og koma til baka fullir af fiski. Áður fóru fullhlaðnir bílar með neysluvöru út á land en snéru tómir til baka. Á sama tíma fóru tómir gámar með skipi út á land og komu fullir til baka með næsta skipi. Þessi aukna áhersla á landflutninga hefur leitt til þess að net landflutninga er orðið þéttara og mun skilvirkara en áður. Árið 1993 gaf flutningafélagið Landvari út verðskrá og flutningaleiðir félagsmanna. Á þessum lista var að finna 67 áfangastaði. Nú eru áfangastaðir Flytjanda og Landflutninga um 90 talsins. Ferðum á hvern áfangastað hefur líka fjölgað og þjónustan verið bætt. Algengt er að farnar séu fimm ferðir í viku, þ.e.a.s. alla virka daga. Flytjandi flytur á um 80 staði og vörur eru fluttar daglega til flestra staða.

### *Opinber gjaldtaka í samgöngukerfinu*

Fjármögnun samgangna er margbreytileg sem stafar af því að margir aðilar koma að samgöngumálum hér á landi. Samgöngumál eru fjármögnuð með skattfé, mörkuðum tekjustofnum, innheimtum ríkistekjum, þjónustutekjum og með sölu á vöru og þjónustu. Ennfremur eru lögð á vörugjöld við innflutning á bifreiðum til fólks- og landflutninga sem notuð eru í almennan ríkisrekstur. Gjöldin, sem marka tekjustofn vegagerðar, eru bensíngjald, sem er föst krónutala af hverjum seldum lítra, og þungaskattur, sem skiptist í fast árgjald fyrir bifreiðar undir 4.000 kg og kílómetragjald fyrir bifreiðar yfir 4.000 kg. Skattar á bifreiðar, að frátöldum virðisaukaskatti, eru um 10% skatttekna ríkisins og nema um 3% af landsframleiðslunni. Bifreiðar og landflutningar almennt standa undir meira en sem nemur kostnaði við rekstur

vegakerfisins. Um helmingi skatttekna ríkisins, að frátöldum virðisaukaskatti, er varið til vegakerfisins, hinn helmingurinn rennur beint í ríkissjóð. Þungaskatturinn á landflutninga myndar um fjórðung tekjustofns vegagerðar og 13–15% af heildarskatttekjum í kerfinu.

Mynd II-6. Álagning þungaskatts eftir kílómetramæli (milljónir króna)

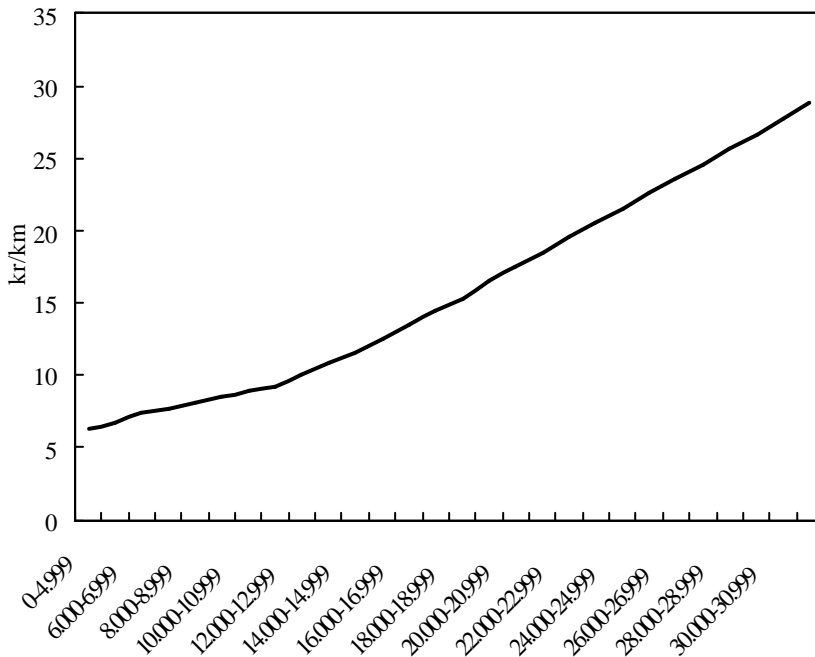


Á mynd II-6 má sjá að tekjur (á verðlagi hvers árs) vegna innheimts kílómetragjalds hafa aukist, en þess ber þó að geta að inni í þessum tölum eru aðrar bifreiðar en landflutningabifreiðar sem eru á kílómetragjaldi. Fasta gjaldið hefur vaxið stöðugt, enda kjósa bifreiðaeigendur í auknum mæli fremur að aka einkabílum á föstu gjaldi heldur en með mæli enda er það hagkvæmara eftir að tilteknum eignum kílómetrafjöldi er náð. Árið 1996 var fast gjald um 23% af heildarálagningu en árið 2001 er fasta gjaldið orðið 46% af heildarálagningu þungaskatts. Þannig virðast fleiri bifreiðar vera á föstu gjaldi. Á sama tíma hækkaði kílómetragjaldið nokkurn veginn í takt við aukningu ekinna kílómetra eins og sjá má á mynd II-5. Þetta gefur til kynna að landflutningar séu að greiða meira, enda aksturinn meiri, og auk þess var afsláttur til bifreiða sem óku meira en sem nemur 95.000 kílómetrum á ári afnuminn með úrskurði Samkeppnistofnunar árið 1999.

Gjaldtakan endurspeglar þá staðreynd að þungaflutningar valda kostnaði í vegakerfinu sem er hærri en kostnaður af einkabifreiðum. Ef verðlagning í samgöngukerfinu væri á grundvelli raunverulegs kostnaðar yrði gjaldlagning landflutninga byggð á öxulþunga og gjaldið myndi vaxa hraðar með aukinni öxulþyngd en nú er. Gjaldskrá kílómetragjalds er því viðleitni stjórnvalda til að endurspeglar hagrænan kostnað við flutninga. Það er hins vegar ljóst að þetta gjald íþyngir öllum viðskiptum á

landsbyggðinni og hvetur til staðsetningar fyrirtækja í nánd við markaði og útflutningsstaði.

Mynd II-7. Gjaldskrá kílómetragjalds, reiknuð út frá heildarþyngd bifreiða



Gjaldtakan endurspeglar að vissu leyti sjónarmið sem koma fram í hvítbók ESB um samgöngur, en þar segir:

Ein mikilvægasta orsök ójafnaðar og lítillar skilvirkni í flutningum er sú staðreynd að notendur samgangna standa ekki frammi fyrir fullum kostnaði eigin gjörða. Eftir því sem verðmyndunin er fjær samfélagskostnaði samgangna, verður eftirspurnin meiri, eftirspurn sem er umfram hagrænar aðstæður. Ef rétttri verðstefnu og samgöngustefnu væri framfylgt, hyrfu þessar orsakir óskilvirkni með tímanum.<sup>21</sup>

Þegar tekið er tillit til umferðarþunga almennt, það er áhrifa einnar bifreiðar á tafir í umferðinni, þá snýst dæmið hins vegar við bifreiðanotendum í dreifbýli í hag.<sup>22</sup> Hægt er að sýna fram á að þegar til staðar eru vandamál sem fylgja umferðarþunga þá muni gjaldtaka vegna þeirra ytri áhrifa sem umferðin skapar leiða til hærri gjalda í þéttbýli

<sup>21</sup> Heimild: Framkvæmdarstjórn ESB (2001).

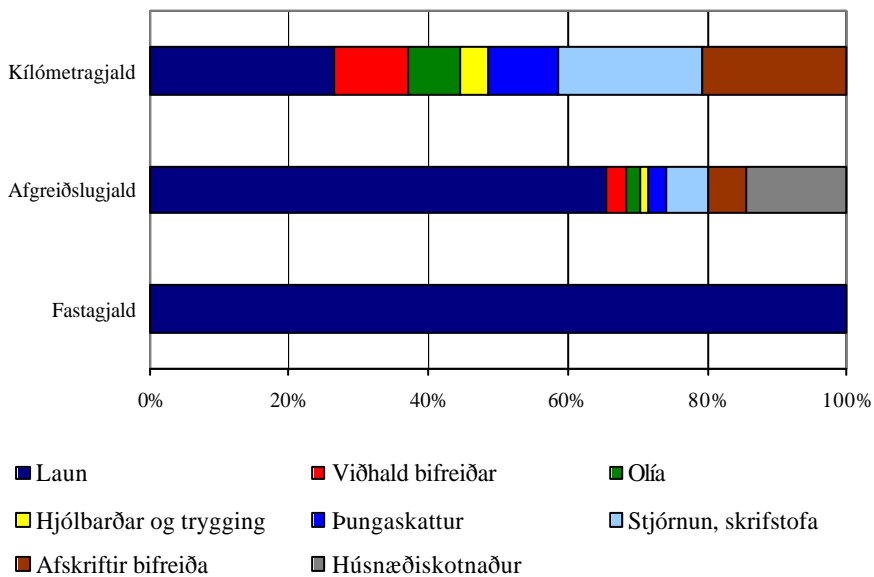
<sup>22</sup> Í þessu tilliti er oft vísað til hugtaksins ytri áhrifa.

en í dreifbýli. Rannsóknir sýna að vegna tafa og hlutfallslega hærri jaðarkostnaðar í þéttbýli en í dreifbýli yrði hagkvæm gjaldtaka þar mun hærri, vegna þess ytri kostnaðar sem fylgir umferðartöfum. Þar sem slík gjaldtaka væri breytileg yfir daginn myndi hún stuðla að meiri dreifingu umferðar og þar með betri nýtingu samgöngumannvirkja. Þessi rök eru því helstu rökin fyrir gjaldlagningu einkabifreiða vegna þess að jaðarkostnaður þeirra í dreifbýli er svo til enginn. Sá vandi sem fylgir umferðartöfum er hins vegar ekki fyrir hendi á vegakerfinu í kringum landið þar sem umferðarþungi er lítill.<sup>23</sup>

## II.2.2 Verðmyndun í samgöngukerfinu

Verðlagsákvæði um hámarksverð á flutningsþjónustu voru afnumin árið 1993. Við það breyttist verðmyndun í vöruflutningum innanlands. Fyrir þann tíma gaf Landvari, félag íslenskra vöruflutjenda, út verðskrá. Flutningsaðilar urðu að sækja sérstaklega um breytingar á henni hjá Verðlagsstofnun sem svo skar endanlega úr um hvort og hve mikið taxtar hækkuðu. Taxtagrunnurinn skiptist í þrjá liði; kílómetragjald, afgreiðslugjald og fastagjald. Liðirnir eru tífundaðir á mynd II-8.<sup>24</sup>

Mynd II-8. Verðmyndun flutningstaxta til ársins 1994

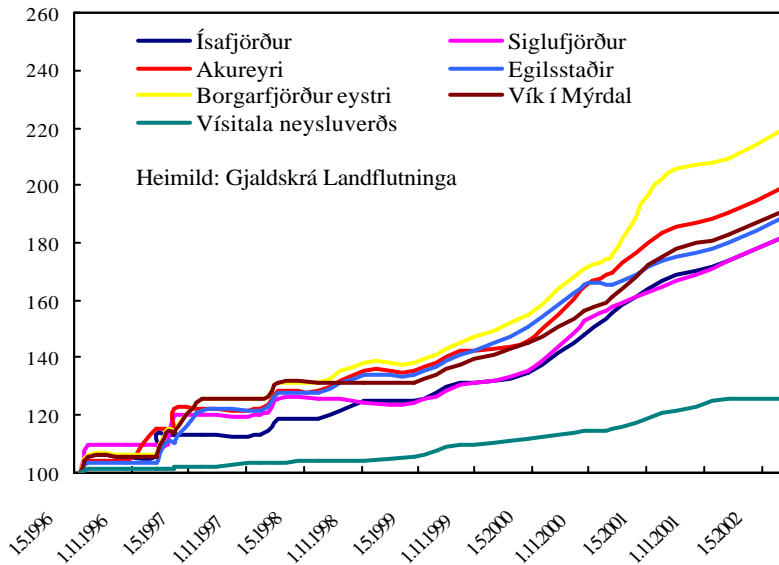


Vægi launa, bifreiðaaaksturs og húsnæðiskostnaðar var mismikið eftir hverjum lið fyrir sig. Taxtagrunnurinn breyttist svo samhlíða breytingum á launavísitölu, olíuverði, tryggingum, vísitölu húsnæðiskostnaðar og þungaskatti.

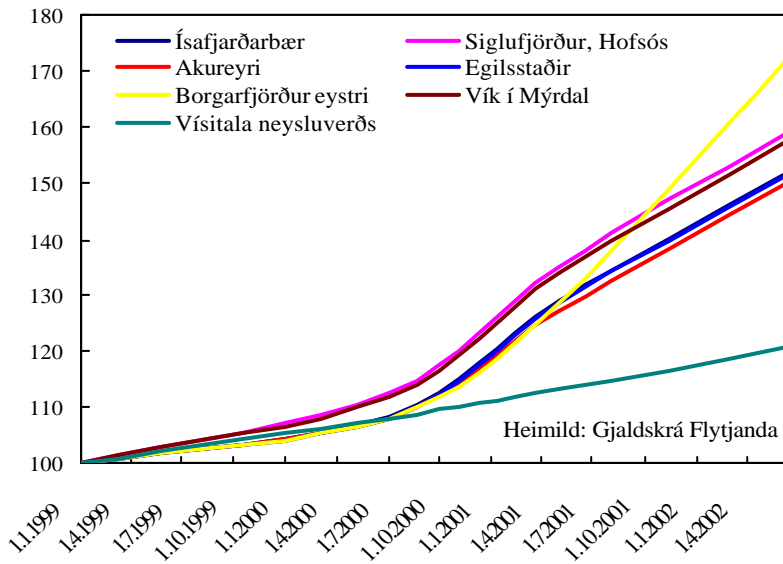
<sup>23</sup> Heimild: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2002)

<sup>24</sup> Heimild: Hjördís Sigursteinsdóttir og Ólafur Jakobsson (1999).

Mynd II-9. Þróun almennrar gjaldskrár flutningsaðila og vísitölu neysluverðs tímabilið júní 1996 til júní 2002



Mynd II-10. Þróun almennrar gjaldskrár flutningsaðila og vísitölu neysluverðs tímabilið janúar 1999 til júní 2002



Frá árinu 1994, eftir að verðlagsákvæðin voru afnumin, hafa flutningsaðilar verðlagt þjónustu sína án takmarkana og gefið út eigin verðskrá. Landvara er því ekki lengur heimilt að njörva niður taxtagrunninn fyrir félagsmenn þar sem slíkt brýtur í bága við gildandi samkeppnislög. Nú verðleggja flutningsaðilarnir út frá tonnagjaldi eða rúmmálgjaldi eftir því sem gefur meira. Ef vara þarf sérstaka meðferð við flutninginn er borgað aukalega fyrir það. Að sögn flutningafyrirtækjanna er einkum litið til þriggja þátta þegar vöruflutningamiðstöðvarnar endurskoða verðskrár sínar, þ.e. launa, en þau vega um helming, og olíu og þungaskatts sem vega fjórðung hvor fyrir sig.<sup>25</sup> Þrátt fyrir þessa fullyrðingu flutningafyrirtækjanna virðist hlutfallslegt verð þjónustu þeirra hafa hækkað undanfarin ár umfram þróun vísitölu neysluverðs ef marka má þróun gjaldskráa flutningafyrirtækjanna, sem kemur fram á mynd II-9 og mynd II-10.

Að meðaltali hafa flutningsgjöld til þeirra 6 staða sem koma fram á mynd II-9 og mynd II-10 hækkað u.þ.b. 260% meira en vísitala neysluverðs á þessu sex ára tímabili, sem kemur fram í gjaldskrá Landflutninga, og 277% meira frá byrjun ársins 1999. Líklegt er að það sé að nokkru leyti vegna launahækkana sem áttu sér stað á þessum tíma auk breytinga á flutningamarkaðinum. Af samtölum við notendur flutningsþjónustu má gera ráð fyrir að gjaldskrá flutningsaðilanna endurspegli ekki raunkostnað fyrirtækjanna sem nota þjónustuna. Veruleg frávik í formi afsláttar tíðkast í ríkum mæli og stunda flutningafyrirtækin þannig verðaðgreiningu á viðskiptavinum sínum. Flutningsmagnið ræður að öllum líkindum miklu um hver fær afslátt af opinberum gjaldskrám. Hækkun flutningskostnaðar hefur þannig bitnað mismunandi á notendum þjónustunnar og harðast á hinum smæstu sem njóta minnst afsláttar frá töxtum. Ef marka má samtöl við flutningsaðila í landflutningum eru landflutningar reknir með tapi eða þá að reksturinn stendur í járnnum um þessar mundir.

Að undanförmu hafa kröfur uml rekstur flutningsfyrirtækja, eins og annarra fyrirtækja, breyst. Arðsemi er lykilorð og mikil áhersla er lögð á kostnaðarsundurliðun þannig að öll þjónustukerfi standi undir sér og engin niðurgreiðsla sé á milli rekstrarþátta. Þetta hefur gert það að verkum að sundurliðun reikninga er orðin mun ítarlegri en áður og notendur greiða fyrir þjónustupætti sem ekki var greitt fyrir áður.

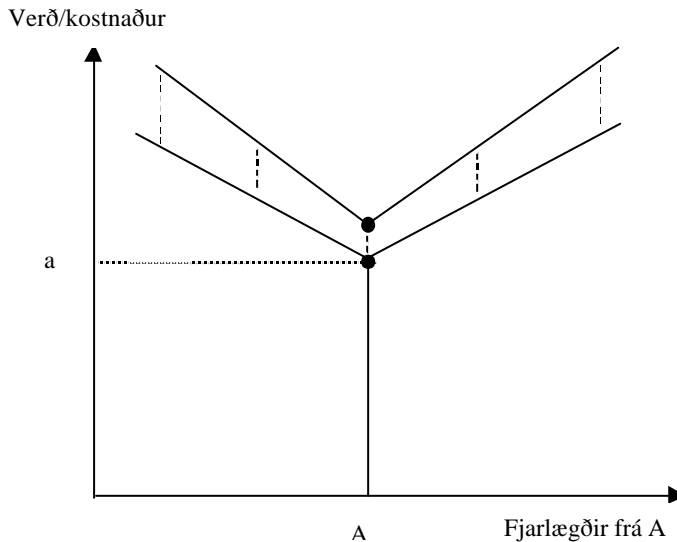
### II.2.3 Virðisaukaáhrif og fjarlægðaráhrif

Þegar rætt er um fjarlægðir, flutningskostnað og gjaldtöku hins opinbera er lykilatriði að virðisaukaskatturinn leggst að jafnaði þyngra á vörur á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu, þ.e.a.s. ef ekki er viðhöfð flutningsjöfnun hjá viðkomandi fyrirtæki. Skatturinn sem er hlutfallslegur á verðmæti vöru verður því hærri að krónutölu þeim mun hærri sem flutningskostnaður er. Þetta er sýnt á mynd II-11.

---

<sup>25</sup> Heimild: Hjördís Sigursteinsdóttir og Ólafur Jakobsson (1999).

Mynd II-11. Virðisaukaáhrif fjarlægðar á kostnað og verð



Punktur A táknar framleiðslu- eða innflutningsstað og  $a$  táknar kostnað eða verð vörunnar. Þar sem varan ber fast kílómetragjald í flutningi sést hvernig kostnaður eða verð vörunnar hækkar eftir því sem varan er flutt lengra frá staðsetningu A. Álagning virðisaukaskatts á verð vörunnar kemur fram á myndinni sem færsla v-laga ferilsins upp á við en er þó þannig að færslan er meiri þeim mun fjær sem við erum frá A. Þetta endurspeglar það að skatturinn er hlutfallslegur og leggst því þyngra að krónutölu á vöruna þeim mun hærri sem flutningskostnaðurinn er. Lóðréttu brotalínurnar tákna fjárhæð skattsins og eru lengri því fjær punkti A sem varan er flutt.

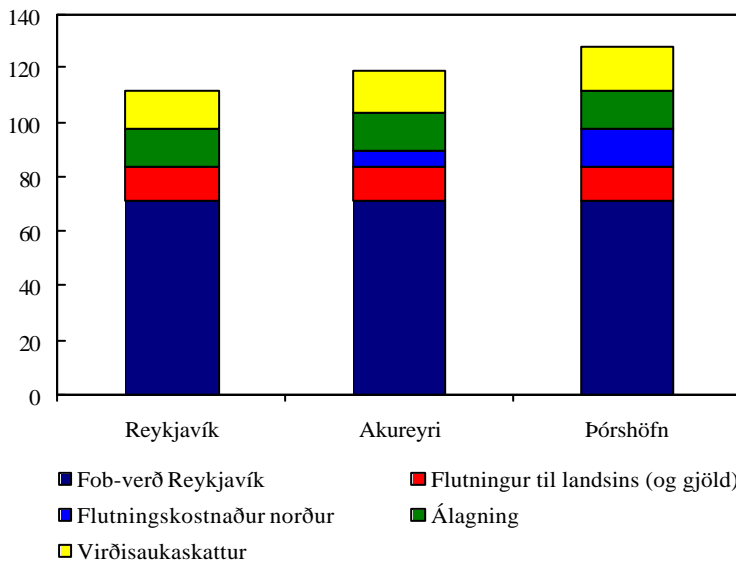
Fyrirtæki beita mismunandi aðferðum við verðlagningu á vörum sínum. Sum fyrirtæki ákveða verðið fyrirfram og reyna að lækka kostnaðinn eins mikið og unnt er en láta síðan verðlagningu ráðast af samkeppnisumhverfi. Önnur fyrirtæki reikna framleiðslukostnað á hverja einingu og bæta svo álagningunni ofan á. Þau fyrirtæki sem þurfa að greiða flutningskostnað hagnast oftast en ekki minna en önnur fyrirtæki því flutningskostnaðurinn bætist ofan á annan kostnað við framleiðslu vörunnar og dregur úr hagnaði, óháð því hvorri aðferðinni er beitt við verðlagningu.<sup>26</sup>

Flutningskostnaðurinn íþyngir í öllu tilliti verslun og framleiðslu á landsbyggðinni þar sem kostnaður við flutning aðfanga og afurða bætist við framleiðslukostnað vörunnar.

<sup>26</sup> Því má auðvitað líka velja fyrir sér hvort fyrirtæki sem greiða ekki kostnað vegna flutninga, greiði fyrir flutninginn á annan hátt í formi verri viðskiptakjara og lægri afsláttu.

Til þess að skýra virðisaukaáhrifin nánar er rétt að taka tvö dæmi. Í fyrra dæminu er verð vörunnar reiknað út frá framleiðslukostnaði við hverja einingu og í því seinna er verð vörunnar ákveðið fyrirfram og kostnaður lágmarkaður með það að markmiði að hámarka hagnað. Dæmin sýna hvaða áhrif flutningskostnaður getur haft á vöruverð. Um er að ræða algenga innflutta vöru. Á mynd II-12 má sjá endanlegt verð umræddrar vöru í Reykjavík, á Akureyri og á Þórshöfn á Langanesi. Verðið er lægst í Reykjavík og hæst á Þórshöfn þar sem flutningskostnaður hefur bæst við. Öll fyrirtækin fá 14 króna álagningu í sinn hlut.<sup>27</sup>

Mynd II-12. Áhrif fjarlægðar á virðisauka og álagningu



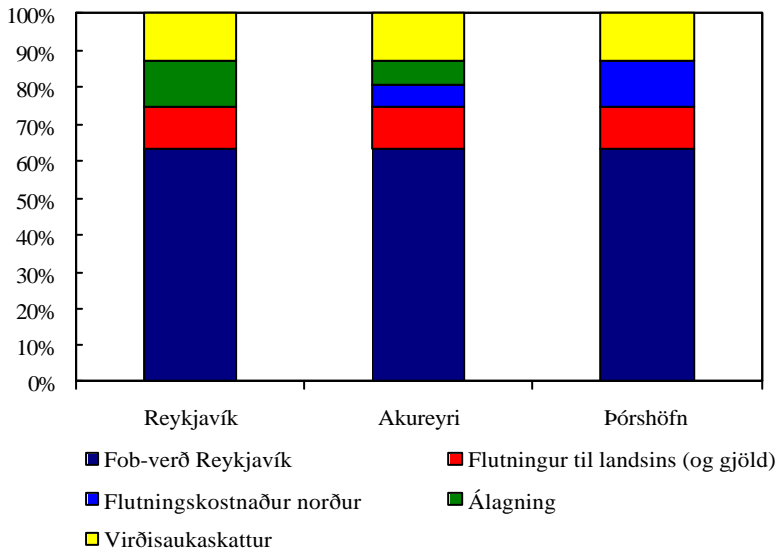
Varan er því u.þ.b. 6% dýrari á Akureyri en í Reykjavík og 12,5% dýrari á Þórshöfn. Virðisaukaskatturinn er einnig mismikill milli staðanna. Virðisaukaskatturinn er 14 kr. í Reykjavík, 15 kr. á Akureyri og 16 kr. á Þórshöfn. Ástæðan er sú að virðisaukaskatturinn er 12,5% af endanlegu verði vörunnar til neytandans. Þeim mun hærri sem flutningskostnaðurinn er þeim mun meiri er virðisaukaskatturinn. Umrædd vara kostar því 112 kr. í Reykjavík, 119 kr. á Akureyri og 128 kr. á Þórshöfn.

Ef gert er ráð fyrir að fyrirtækin ákveði verð vörunnar fyrirfram og hámarki hagnaðinn með því að lágmarka kostnað lítur dæmið öðruvísi út. Á mynd II-13 sést hvernig verðmyndunin er á stöðunum þremur ef vöruverðið er það sama alls staðar. Við slíkar kringumstæður er álagning því lægri sem flutningskostnaðurinn er hærri. Á Þórshöfn hefur flutningskostnaðurinn „étið álagninguna upp“ með þeim afleiðingum að fyrirtækið hagnast ekkert.

<sup>27</sup> Heimild: Hjördís Sigursteinsdóttir og Ólafur Jakobsson (1999).

Ef dæmið hér að framan er haft til hliðsjónar er ljóst að ef selt er á sama útsöluverði úti á landi og á höfuðborgarsvæðinu þá munu rekstraraðilar landsbyggðarinnar búa við lægri arðsemi. Á undanförunum árum hafa birgjar þó tekið meiri þátt í flutningskostnaði og selt vörur sínar á sama verði um allt land.<sup>28</sup> Að þessari jöfnun verður vikið síðar. Hins vegar er það svo að flutningskostnaður aðfanga er í mörgum tilfellum verulega hátt hlutfall álagningar úti á landi og því lítið eftir til að standa undir eðlilegum arðgreiðslum.<sup>29</sup>

Mynd II-13. Verðjöfnun og áhrif hennar á álagningu



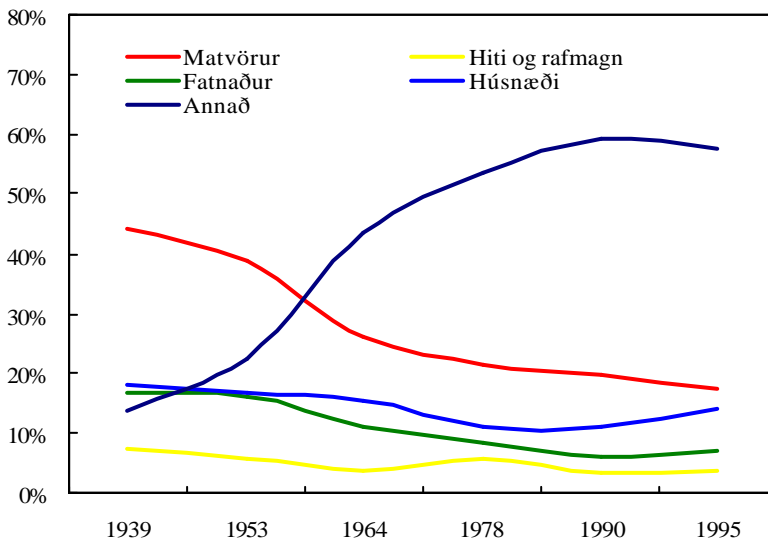
Þrátt fyrir að aðilar sem standa að verslunarrekstri á landsbyggðinni nái góðum samningum við birgja þá skiptir flutningskostnaðurinn engu að síður miklu máli. Markaðir landsbyggðarinnar eru oft litlir og erfiðir. Aðföng eru þar dýrari og verslunarrekstur ekki eins arðbær og á höfuðborgarsvæðinu. Verðlagskannanir hafa einnig sýnt að verðlag á landsbyggðinni er yfirleitt hærra en á höfuðborgarsvæðinu þrátt fyrir að álagning verslana sé ekki endilega meiri. Í þessu sambandi hefur verið talað um virðisaukaskattinn sem landsbyggðarskatt þar sem íbúar á landsbyggðinni þurfi að gjalda fyrir þetta hærra vöruverð með því að greiða meiri virðisaukaskatt en gert er af sömu vöru á höfuðborgarsvæðinu. Með hliðsjón af þessu er áhugavert að greina útgjöld heimila landsins til að sjá hvar munurinn liggur, ef einhver er.

<sup>28</sup> <sup>29</sup> Heimild: Hjördís Sigursteinsdóttir og Ólafur Jakobsson (1999).

## II.2.4 Matarútgjöld heimila og aðstöðumunur eftir búsetu

Neysluútgjöld heimilanna hafa sjö sinnum verið áætluð í neyslukönnunum hér á landi. Fyrst á árunum 1939–40 og nú síðast árið 1995. Með tímanum hafa þessar kannanir orðið æ umfangsmeiri, úrtök sífellt stærri og öll sundurliðun nákvæmari. Hægt er að samræma hlutfallslega skiptingu útgjalda heimilanna í fimm flokka og eru þau sýnd á mynd II-14.

Mynd II-14. Hlutfallsleg skipting útgjalda samkvæmt neyslukönnunum, 1939–1995

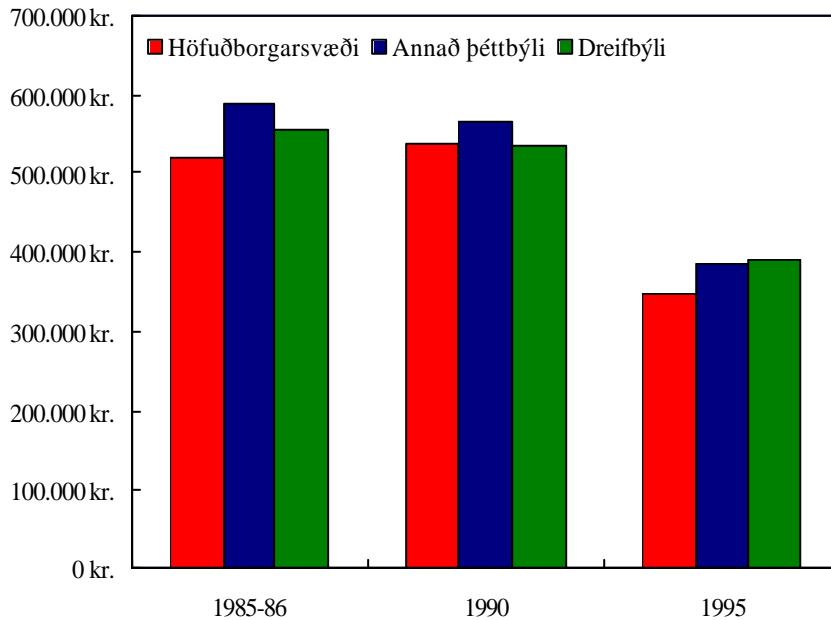


Eins og sést á myndinni hefur þróunin verið sú að heimili landsins eyða sífellt lægra hlutfalli af heildarútgjöldum sínum til nauðþurfta. Þess í stað hafa ýmsir aðrir þættir vaxið, svo sem ferðalög, flutningar og tómstundaiðkun. Upplýsingar um dreifingu útgjalda heimila eftir búsetu er einungis að finna í þremur nýjustu könnunum, þ.e. neyslukönnun 1985–86, 1990 og 1995. Í þeim er heimilum raðað í eftirfarandi þrjá flokka; heimili með aðsetur á höfuðborgarsvæðinu, í öðru þéttbýli og í dreifbýli.

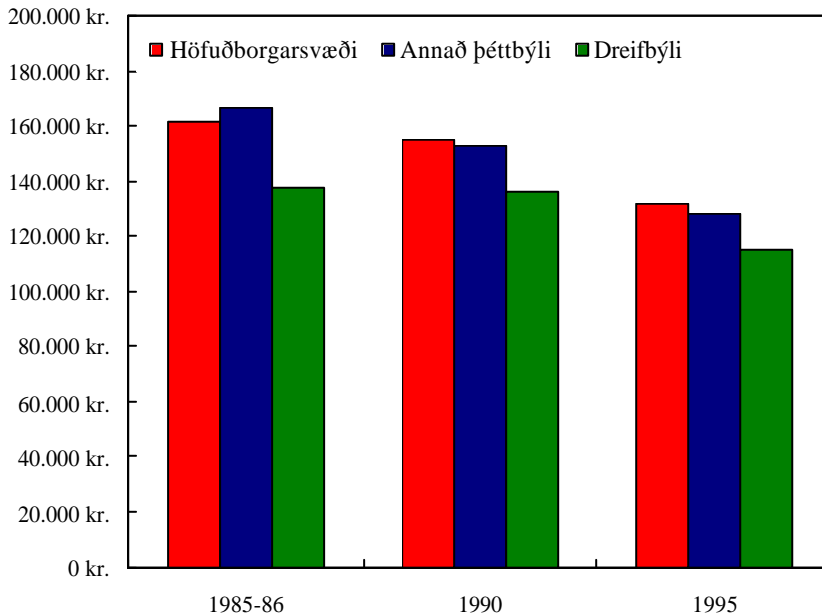
Á mynd II-15 eru útgjöld til matvöru borin saman í þessum þremur könnunum eftir búsetu á föstu verðlagi ársins 1995. Eins og greinilega kemur fram á myndinni hafa útgjöld til matvöru farið lækkanði alls staðar á landinu. Þó virðist þróunin hafa verið örlítið misjöfn eftir landsvæðum. Þannig hafa útgjöldin lækkað hlutfallslega mest hjá heimilum á höfuðborgarsvæðinu en minnst hjá þeim sem búa í dreifbýli. Til að mynda hafa ársútgjöld til matvæla lækkað um 35,7% (192.372 kr.) að meðaltali á verðlagi ársins 1995 á heimilum á höfuðborgarsvæðinu á milli tveggja síðustu kannana. Á sama tíma varð lækkunin um 27,3% (146.405 kr.) að meðaltali í dreifbýli. Þetta þýðir að heimili á höfuðborgarsvæðinu vorðu að meðaltali 45.967 kr. minna til matvælakaupa árið 1995, á verðlagi þess árs, en þeir sem bjuggu í sveitum landsins þrátt fyrir að

meðalárstekjur á höfuðborgarsvæðinu hafi verið ögn hærri en í dreifbýli, eða um 12.000 kr. hærri. Hér verður þó að taka tillit til þess að heimili eru misstór á milli svæða. Á mynd II-16 sjást hver útgjöld til matvæla eru á einstakling á heimili eftir búsetu.

Mynd II-15 Meðalútgjöld á heimili til matvöru, samkvæmt neyslukönnunum á meðalverðlagi ársins 1995

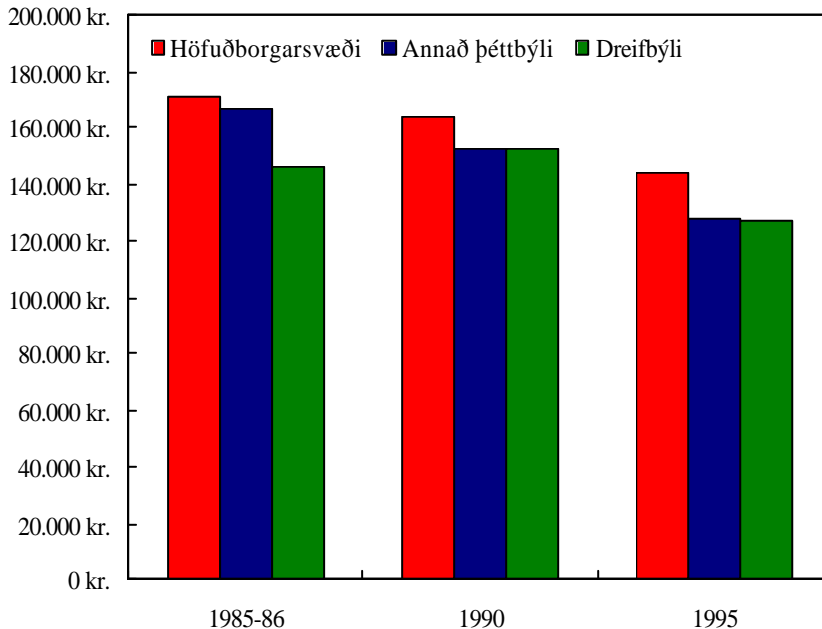


Mynd II-16 Ársútgjöld til matvæla á einstakling á heimili eftir búsetu á meðalverðlagi ársins 1995



Þegar tekið hefur verið tillit til fjölda einstaklinga á heimili snýst röðin við, þ.e.a.s. að jafnaði virðast þeir sem búa í dreifbýli landsins eyða minnstu til matvælaþéttbýlis og höfuðborgarsvæðisins. Líklega eru þrjár skýringar á þessu. Í fyrsta lagi myndast ákveðin stærðarhagkvæmni við fjölgun einstaklinga á heimili. Ef borin eru saman matvælaútgjöld á einstakling í þriggja og fjögurra manna fjölskyldum yfir landið í heild þá eru þau að jafnaði 9% lægri hjá fjögurra manna fjölskyldum. Í öðru lagi er líklegt að neyslusamsetning matvæla sé að jafnaði nokkuð ólík á milli dreifbýlis, þéttbýlis á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðisins. Nær öruggt er til að mynda að herra hlutfall fólks í dreifbýli framleiðir hluta af matvælum sínum sjálf. Einnig er líklegt að íbúar minni sjávarpláss notfæri sér nálægðina við fiskimiðin að einhverju leyti. Þriðja skýringin á þessum útgjaldamun í matvælaþéttbýlis og höfuðborgarsvæðisins getur legið í misháum tekjum þátttakenda. Á mynd II-17 hafa útgjöldin verið leiðrétt með tilliti til tekna, þ.e.a.s. tekjur allra svæða eru jafnaðar út.

Mynd II-17 Ársútgjöld til matvæla á einstakling á heimili eftir búsetu á meðalverðlagi ársins 1995 (leiðrétt fyrir tekjum)



Af myndinni má nú sjá að meðalútgjöld einstaklinga, eftir þessa tekjuleiðréttingu, hafa í síðastliðnum tveimur neyslukönnunum verið nánast þau sömu í dreifbýli og á þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Hins vegar voru útgjöldin í öllum tilvikum hæst að jafnaði hjá íbúum höfuðborgarsvæðisins. Munar þar um 12–13% í nýjustu neyslukönnuninni. Þannig má segja að matarútgjöld sem hlutfall af heildarútgjöldum séu hæst á höfuðborgarsvæðinu. Neyslusamsetning er hins vegar mjög lík. Vandinn sem birtist hér er sá að við höfum ekki samanburð á neysluútgjöldum fjölskyldna af sömu stærð. Fjölskyldur á landsbyggðinni eru stærri og að öllum líkindum lækka meðalútgjöld til matvara á einstakling með aukinni fjölskyldustærð. Þessi gögn sýna því ekki hærri útgjöld til matarinnkaupa á landsbyggðinni, jafnvel þótt verðlag þar sé að jafnaði herra.

Halda mætti að líkleg ástæða fyrir þessum mun sé áður nefnd tilgáta um mismunandi neyslusamsetningu eftir búsetu. Ef tafla II-2 er aftur á móti skoðuð sést að enginn stórtækur munur er á neyslusamsetningu eftir búsetu.

Tafla II-2. Skipting útgjalda til matvæla eftir búsetu á hvern einstakling á meðalverðlagi ársins 1995 (leiðrétt m.t.t. tekna)

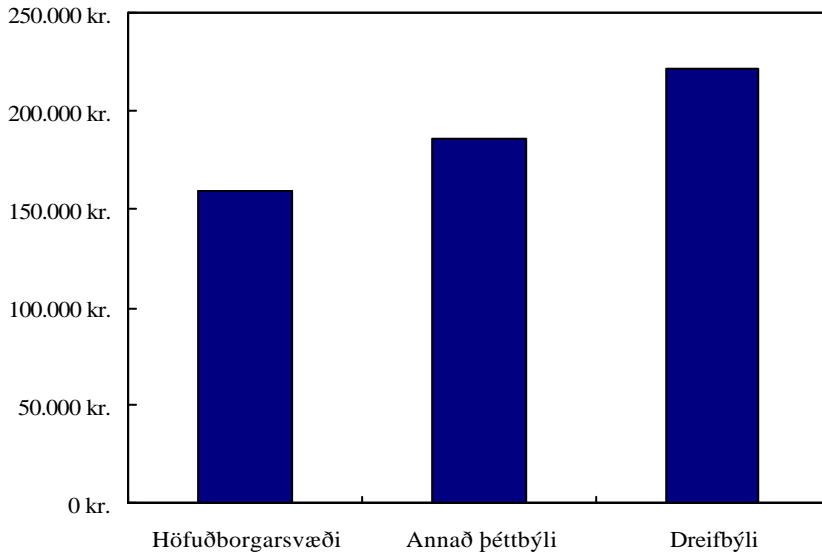
	Höfuðborgar-		Annað		Dreifbýli	% hlutfall
	svæði	% hlutfall	béttbýli	% hlutfall		
Brauð og kornvörur	25.372	17,7%	23.055	18,0%	22.614	17,8%
Kjöt	32.511	22,6%	28.385	22,2%	26.919	21,2%
Fiskur	7.757	5,4%	5.116	4,0%	6.385	5,0%
Mjólk, ostar og egg	27.672	19,3%	26.136	20,4%	26.165	20,6%
Olíur og feitmeti	3.159	2,2%	3.484	2,7%	3.915	3,1%
Ávextir	7.911	5,5%	7.640	6,0%	6.908	5,4%
Grænmeti, kartöflur o.fl.	11.604	8,1%	10.145	7,9%	8.928	7,0%
Sykur, súkkulaði, sælgæti o.fl.	16.135	11,2%	13.855	10,8%	13.894	10,9%
Aðrar matvörur	6.953	4,8%	6.046	4,7%	6.055	4,8%
Kaffi, te og kakó	4.577	3,2%	4.172	3,3%	5.273	4,1%
Matvæli	143.651	100%	128.033	100%	127.056	100%

Kostnaður við öflun matvæla kemur ekki að öllu leyti fram í töflu II-2 því kostnaður við öflun nauðsynja getur verið misjafn eftir búsetu. Ekki er einungis um að ræða kostnað við að flytja og koma vörunni inn í verslunina, sem getur komið misjafnlega fram í vöruverði. Einnig verður að taka tillit til þess kostnaðar sem fylgir því að koma vörunni heim til neytandans. Þeir sem búa í dreifbýli eða í minni sveitarfélögum landsins geta þurft að ferðast töluverðan spöl að næstu matvöruverslun. Kostnaðurinn felst þá bæði í tímaeyðslu og rekstrarkostnaði bifreiðar. Ekki verður lagt mat á hið fyrrnefnda hér en ef rekstur ökutækja samkvæmt neyslukönnuninni frá árinu 1995 er skoðaður kemur fram nokkuð góð vísending um rekstrarkostnað heimila vegna ökutækis eftir búsetu, sjá mynd II-18.

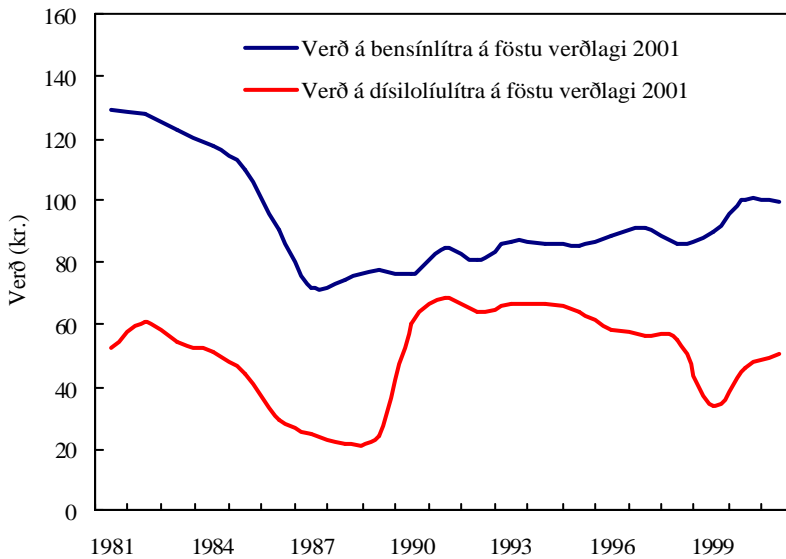
Tölurnar á myndinni hafa ekki verið leiðréttar með tilliti til fjölda einstaklinga á heimili né tekna þar sem rekstur ökutækja er þess eðlis að slík leiðrétting gæfi í raun ranga mynd. Til að mynda er nær enginn munur á rekstri ökutækja hjá þriggja og fjögurra manna fjölskyldum yfir landið, samkvæmt neyslukönnun.

Munurinn á útgjöldum heimila til reksturs ökutækja er tæp 19% á milli höfuðborgarinnar og annars þéttbýlis og 39% á milli höfuðborgarinnar og dreifbýlisins. Gera má ráð fyrir að þessi munur sé a.m.k. að stóru leyti fólgin í eldsneytiskostnaði en bensínverð hefur farið lítillaga hækkandi undanfarin ár, sjá mynd II-19.

Mynd II-18. Útgjöld heimila til reksturs ökutækja eftir búsetu, samkvæmt neyslukönnun 1995



Mynd II-19. Þróun bensín- og díselolíuverðs 1981–2001 ef miðað er við fast verðlag ársins 2001



Neyslukannanir á útgjöldum til matvöru gefa ekki ótvíræða mynd af útgjaldamuni heimila eftir búsetu. Vegna þess að neyslukannanir ná ekki lengra en til 1995 þá reynist

nauðsynlegt að skoða aðstæður á matvörumarkaðinum á landsbyggðinni og í Reykjavík að undanfögnu.

## II.2.5 Þróun matvörumarkaðarins

Tímabilið 1916–1955 hefur verið nefnt blómaskeið sérvöruverslana á Íslandi. Á þessu tímabili voru einnig velmektardagar kaupmannsins á horninu – lítill grundvöllur var fyrir stórmörkuðum, ekki síst sökum ýmissa hafta. Upphaf stórmarkaða hér á landi má rekja til ársins 1970, þegar Pálmi Jónsson og samstarfsmenn hans opnuðu stórmarkað í Skeifunni í Reykjavík. Í kjölfarið stofnsettu ýmis kaupfélög sambærilega markaði á helstu þéttbýlisstöðum landsins. Fyrir þann tíma má segja að birgjar, þ.e. heildsalar og framleiðendur, hafi haft tögl og hagldir á markaðinum.

Undanfarin tíu til fimmtán ár hafa miklar breytingar orðið á matvörumarkaðinum hér á landi. Á árunum 1985–1989 hófst mjög hörð samkeppni á milli matvöruverslana (Guðmundur Ólafsson, 2002), a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu. Á þeim árum geisaði svonefnt „Garðakaups-stríð“ þar sem stórar verslunarkeðjur urðu til og liðu undir lok á mjög skömmum tíma með tilheyrandi sviptingum. Síðastliðinn áratug hefur þróunin síðan verið í þá átt að hlutur svonefndra einyrkja, sem rekið hafa stakar einingar með sjálfstæðum samningum við marga, mismunandi birgja, hefur farið hnignandi og þess í stað hafa fáir, stórir aðilar náð sífellt stærri markaðshlutdeild. Þessi þróun varð fyrst á höfuðborgarsvæðinu upp úr 1992 en um miðbik síðasta áratugar fór hennar einnig að gæta á flestum öðrum þéttbýlisstöðum landsins. Þetta gerðist í kjölfar aukins viðskiptafrelsis með gildistöku EES-samningsins. Í þeim samningi eru ákvæði um að ekki megi hindra innflutning verslana eða annarra fyrirtækja á vörum frá erlendum heildsölum á EES-svæðinu, þó svo að einkaumboðsmenn fyrir sömu vörur séu starfandi á landinu.<sup>30</sup> Þetta ákvæði gerir verslunum kleift að flytja inn vörur í beinni samkeppni við innlenda birgja ef verðið frá þeim síðarnefnda þykir of hátt. Þó er ljóst að verslanir þurfa að hafa náð ákveðnum stærðarmætti til að slíkt borgi sig.

Með aukinni samþjöppun á markaðinum hafa myndast þrjár stórar verslunar-samsteypur sem nú keppa sín á milli um langstærstan hluta matvörumarkaðarins. Þær eru Baugur<sup>31</sup>, Kaupás<sup>32</sup> og Samkaup.<sup>33</sup> Til samans eru þessar samsteypur með matvöruverslanir í öllum fjórðungum landsins, þótt aðgengi sé misjafnt eftir fjórðungum. Í krafti stærðar sinnar hefur þessum fyrirtækjum tekist að knýja fram hagstæðari vöruinnkaup en annars hefði orðið og þannig náð fram hlutfallslegum yfirburðum á aðrar verslanir hvað varðar verðlagningu. Á mynd II-20 sést staðsetning verslana þessara þriggja fyrirtækja á landinu í lok árs 2002.

<sup>30</sup> Heimild: Samkeppnisstofnun (2001).

<sup>31</sup> Baugur rekur 48 matvöruverslanir undir merkjum Bónus, Hagkaupa og 10-11.

<sup>32</sup> Kaupás rekur 41 matvöruverslanir undir merkjum Krónunar, Nóatúns, 11-11 og Kjarvals.

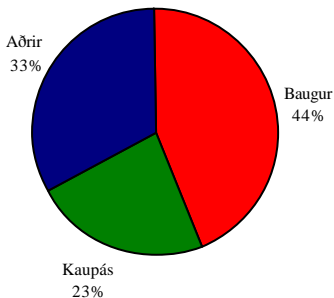
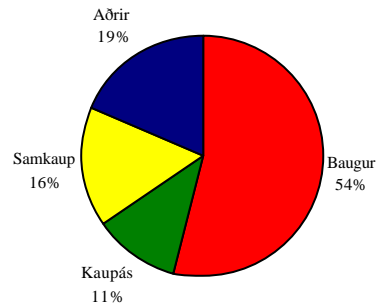
<sup>33</sup> Samkaup reka 25 matvöruverslanir undir merkjum Nettó, Kaskó, Samkaupa, Úrvals, Sparkaupa og Strax.

Mynd II-20. Staðsetning verslana Baugs, Kaupáss og Samkaupa í lok ársins 2002



Eins og áður segir eru fyrirtækin Baugur, Kaupás og Samkaup til samans með langstærsta hlutdeild matvörumarkaðarins. Í skýrslu samkeppnisráðs um matvælamarkaðinn frá árinu 2000 kemur fram að árið 1999 voru þær 44 matvöruverslanir Baugs sem þá voru starfræktar með tæplega 44% markaðshlutdeild á landinu öllu. Hin stóra verslunarkæðjan á þeim tíma var Kaupás með 46 verslanir yfir allt landið með u.þ.b. 23% hlutdeild af markaðinum. Til samans voru þessi tvö fyrirtæki því með 2/3 hluta matvörumarkaðarins árið 1999. Frá þessum tíma hefur verslunum Baugs enn fjölgað og eru þær í lok ársins 2002 orðnar 48 talsins, en hins vegar virðist markaðshlutdeild Kaupáss hafa minnkað ögn og eru þeir í lok sama árs með 41 verslun á landinu. Aftur á móti hefur verslunarsamstæðan Samkaup stækkað umtalsvert frá árinu 1999, einkum vegna samruna fyrirtækjanna Matbæjar og Samkaupa undir merkjum hins síðarnefnda árið 2001. Til samans reka fyrirtækin 25 matvöruverslanir um land allt (árslok 2002), en eru þar að auki með viðskiptasamning við Kaupfélag Héraðsbúa um rekstur 6 matvöruverslana á Austurlandi undir nafni verslana Samkaupa.

Ef litið er til könnunar sem *DV* gerði í október 2002 um það hvar fólk gerir reglulega innkaup til heimilisins koma fram ákveðnar vísbendingar um það hver markaðshlutdeild fyrirtækja á matvörumarkaðinum var í lok ársins 2002. Á mynd II-22 sést niðurstaða könnunar *DV* og áætluð markaðshlutdeild matvöruverslana á Íslandi árið 1999, samkvæmt áður nefndri skýrslu.

Mynd II-21. Áætluð markaðshlutdeild  
1999Mynd II-22. Markaðshlutdeild í október  
2002, samkvæmt könnun DV

Samkvæmt könnun *DV* virðast yfir 80% landsmanna beina viðskiptum sínum til einhverra hinna þriggja stóru aðila. Þar af er Baugur langstærstur með yfir helming markaðarins á landinu öllu.<sup>34</sup>

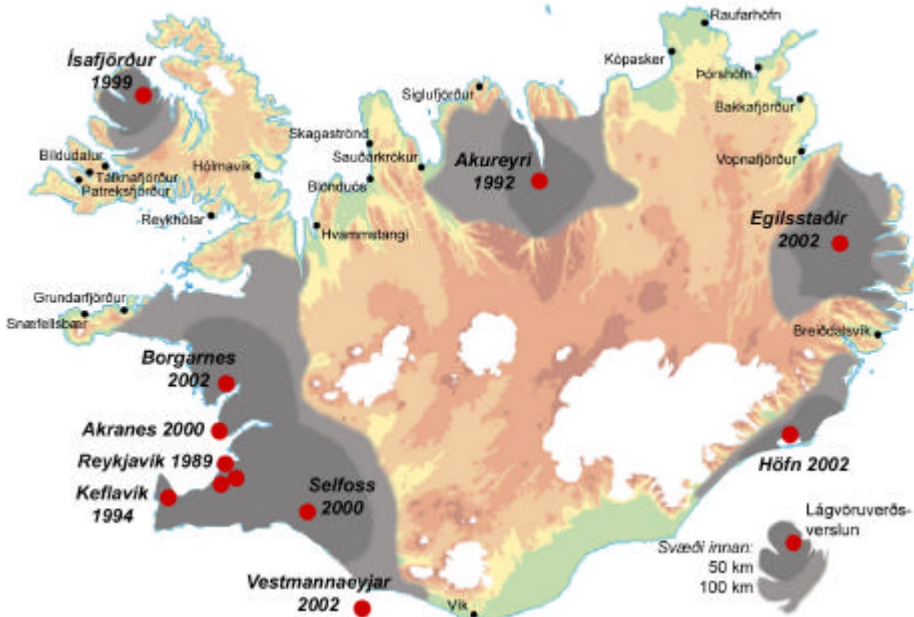
Undir lágverðsverslanir hér á landi flokkast Bónus, Krónan, Europris, Nettó og Kaskó. Í þeim verslunum sem eru með útibú á fleiri en einum stað á landinu (Bónus, Krónunni og Nettó) er sama vöruverð í öllum útibúum.

Á mynd II-23 eru sýndir þeir staðir þar sem finna má lágverðsverslun til þess að átta sig betur á hvaða svæði verslanirnar þjóna. Hringirnir gefa þó skekka mynd þar sem vegir á milli staða eru misgreiðfærir og krókóttir. Til að mynda gefa hringirnir á Suðurlandi og Norðurlandi mun réttari mynd af akstursvegalengd en hringirnir á Vestfjörðum og Austurlandi. Ef staðsetningar verslana og akstursvegalengdir milli staða eru hins vegar athugaðar með tilliti til búsetu landsmanna kemur fram hve langt landsmenn þurfa að fara til að versla í lágverðsverslun.

Eins og þessar tölur sýna geta langflest heimili landsins verslað í lágverðsverslun án mjög mikillar fyrirhafnar og er þetta í samræmi við könnun *DV* sem getið er hér að framan. Ef lítið er yfir ártölin frá stofnun verslananna sést einnig að síðastliðin 3 ár hafa möguleikar heimila á landsbyggðinni til þess að lækka matvælaútgjöld sín með þessum hætti batnað til muna frá því sem áður var.

<sup>34</sup> Úrtak könnunar var 600 manns, helmingur þeirra með búsetu á höfuðborgarsvæðinu og hinn helmingurinn annars staðar að af landinu. Einnig var skiptingin jöfn á milli kynja.

## Mynd II-23. Staðsetning lágverðsverslana á Íslandi



Að vissu leyti má segja að í því felist ákveðin trygging fyrir landsbyggðina að fá keðjuverslanir því þær eru með sama verð og þjónustu hvar sem er á landinu. Því má hins vegar ekki gleyma að einhver tekur á sig kostnaðinn við flutning vöru út á land, hvort sem það er birginn, verslunarkæðjan eða viðskiptavinirnir. Hér eru viðskiptavinir á suðvesturhorninu að niðurgreiða verð á landsbyggðinni með þeirri flutningsjöfnun sem á sér stað innan hvers fyrirtækis.

Tafla II-3. Hlutfall þjóðar í ákveðinni akstursfjarlægð frá lágverðsverslun

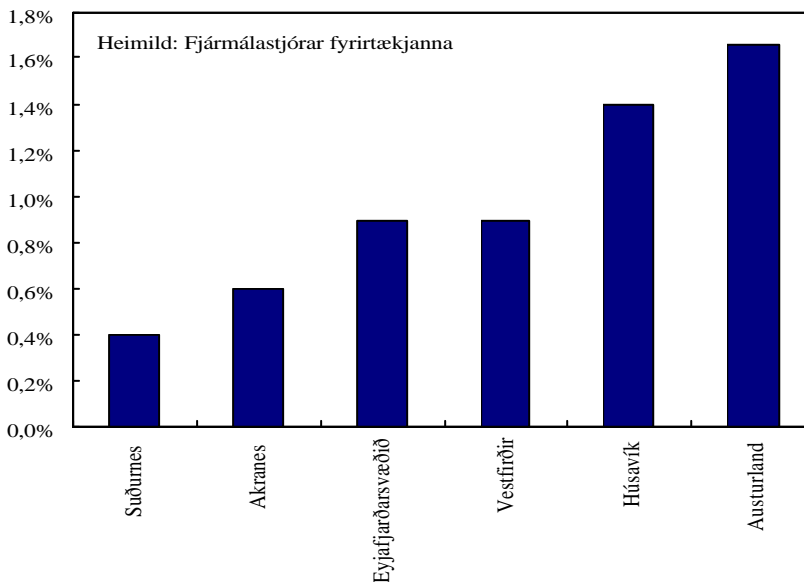
Fjarlægð frá lágverðsverslun	Hlutfall þjóðarinnar
0 km	79%
50 km	90%
100 km	94%

Með fækkun einyrkja á matvörumarkaðinum og styrkingu verslunarkæðja hefur samningsstaða þeirra stóru styrkst. Gera má ráð fyrir að auknum afslætti til þeirra hafi a.m.k. að hluta til verið mætt með hækkun á almennri gjaldskrá birgja. Þetta flýtir fyrir þeirri þróun að rekstrargrundvelli sé endanlega kippt undan litlum matvöruverslunum á landsbyggðinni.

## II.2.6 Flutningur á matvöru

Almennt gildir hjá öllum þremur verslunarsamsteypunum að sama vöruverð er látið gilda yfir allt landið. Þannig stunda fyrirtækin flutningsjöfnun yfir landið þrátt fyrir að flutningskostnaðurinn sé, eins og gefur að skilja, nokkuð misjafn á milli landshluta. Þetta kemur vel fram á mynd II-24 þar sem hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu tveggja lágverðsverslana er sýnt, leiðrétt fyrir markaðsstöðu þeirra, á mismunandi stöðum á landinu.

Mynd II-24. Hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu tveggja verslunarsamsteypna fyrir hluta ársins 2002



Í þessum tölum eru allar verslunarkeðjurnar hjá fyrirtækjunum tveimur. Aftur á móti er hlutfallið í raun örlítið mismunandi innan sama svæðis, eftir því um hvers konar verslun er að ræða. Til að mynda er hlutfallið oftast hærra hjá lágverðsverslunum en öðrum verslunum, þar sem lægra hlutfall af vöruframboði er ferskvara. Einnig gildir almennt sú regla að því meiri sem veltan er hjá verslun því lægra er hlutfall flutningskostnaðar af sölnni. Á matvörumarkaðinum í heild eru yfirleitt þrjú algengir vöruflokkar sem framleiðendur annast flutning á sjálfir og flutningskostnaðurinn á þeim vörum reiknast því ekki sem kostnaður í hlutföllunum á mynd II-24. Þetta eru mjólkurafurðir, kjötvörur og gosdrykkir. Þó hlýtur kostnaður einnig að leggjast til við flutning á þessum vörum líkt og öðrum og gera má ráð fyrir að hann komi að mestu leyti fram í vöruverðinu. Þær vörur sem ekki falla undir vöruflokkana þrjá eru nær allar seldar í gegnum sérstök innkaupafyrirtæki sem samsteypurnar reka. Innkaupafyrirtæki

Þessara þriggja fyrirtækja eru tvö, það er Aðföng hf., sem Baugur-Ísland hf. rekur, og Búr hf., sem Kaupás og Samkaup reka saman.

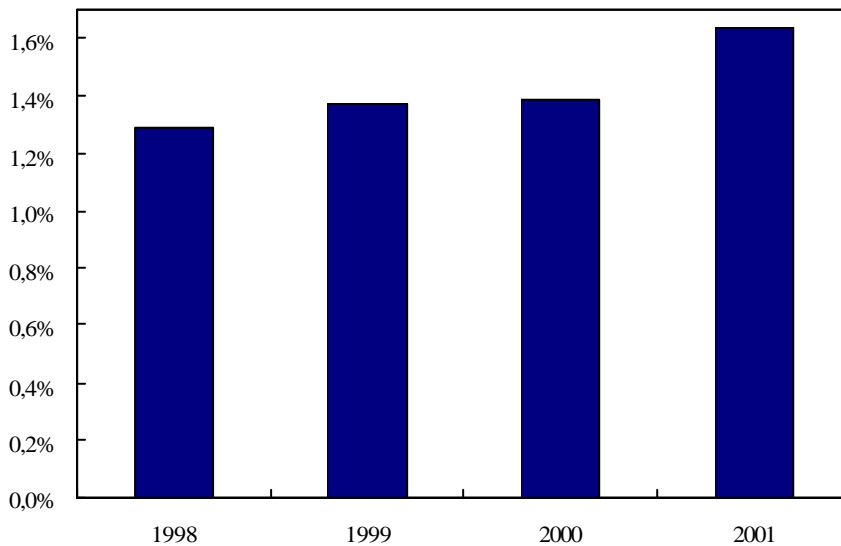
Nú greiða Mjólkursamlögin og Osta- og smjörsalan sjálf fyrir dreifingu í verslanir um land allt. Undanfarið hefur þó verið rætt um breytt rekstrarform þessara félaga sem myndi líklega verða til þess að sú flutningsjöfnun yrði á endanum lögð niður. Í kjölfar, könnunar sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands stóð fyrir í matvælaverslunum vítt og breitt um landið, komu fram nokkrar ábendingar í þessu sambandi. Bent var á að þessar vörur veга oft um eða yfir 20% af heildarsölu verslana og þess vegna væri auðséð að niðurfelling flutningsjöfnunar kæmi sérstaklega illa við matvælaverslun á landsbyggðinni.

Í áður nefndri könnun var gerð tilraun til að meta hlutfall flutningskostnaðar hjá matvöruverslunum um land allt, þ.e.a.s. öðrum en þeim sem heyra beint undir einhverja af verslunarsamsteypunum þremur. Könnunin fór þannig fram að útbúið var skjal sem sent var 24 verslunum hringinn í kringum landið. Í því skjali voru tilgreindar tíu algengar vörutegundir og óskað eftir upplýsingum um með hvaða hætti varan væri fengin í búðina, hvert innkaupsverðið væri og ef viðkomandi verslun greiddi sjálf fyrir flutninginn hver væri áætlaður flutningskostnaður. Gögn bárust frá 16 verslunum, eða um 67% úrtaksins. Þar af voru 5 verslanir sem greiddu sjálfar fyrir flutning flestra varanna. Gera má ráð fyrir að hjá hinum 11 verslunum ráði magn innkaupa úrslitum, væntanlega er ekki grundvöllur fyrir því að ná niður verði hjá birgjum með því að taka flutningskostnaðinn á sig. Ef verslanirnar eru bornar saman eftir því hvort það er kaupandinn eða seljandinn sem tekur á sig flutningskostnaðinn kemur fram að innkaupsverð, að meðtöldum kostnaði vegna flutninga, er að meðaltali tæpum 18% hærra á þessum 10 vörutegundum. Ljóst er að þarna munar nokkru, en hins vegar er erfitt að meta með vissu hvort vegur þarna þyngra flutningskostnaðurinn eða einfaldlega hversu óhagstæðar rekstrareiningarnar eru.

Ein matvöruverslun á austanverðu landinu lét í té upplýsingar um þróun flutningskostnaðar yfir tíma í hlutfalli við veltu, en samkvæmt þeim hefur vægi flutningskostnaðar af veltu farið mjög vaxandi. Það er mikilvægt að hafa í huga að þótt hér sé um að ræða litla hækkun hlutfallsins skiptir hún samt verulegu máli þar sem framlegð í matvöruverslun er almennt lág og gæti því haft mikil áhrif á rekstrarafkomu fyrirtækisins.

Eins og áður var getið gefur hlutfall flutningskostnaðar af vörusölu matvöruverslana ekki fyllilega rétta mynd þar sem verslanirnar greiða ekki sjálfar flutningskostnaðinn af stórum hluta vörusöluunnar. Því er gott að bera hann saman við ólíkan markað, eins og byggingavörumarkaðinn, til að sjá betur hversu þungur kostnaðarliður er hér á ferð.

Mynd II-25. Hlutfall flutningskostnaðar af vörusölu hjá ónafngreindri matvöruverslun á landsbyggðinni



## II.2.7 Byggingavörumarkaðurinn

Tvö fyrirtæki hafa ráðandi stöðu á byggingavörumarkaði á Íslandi – BYKO hf. og Húsasmiðjan hf. Bæði fyrirtækin eru með verslanir á fleiri en einum stað á landinu eins og sést á mynd II-26, þar sem staðsetning útibúa þeirra er sýnd.

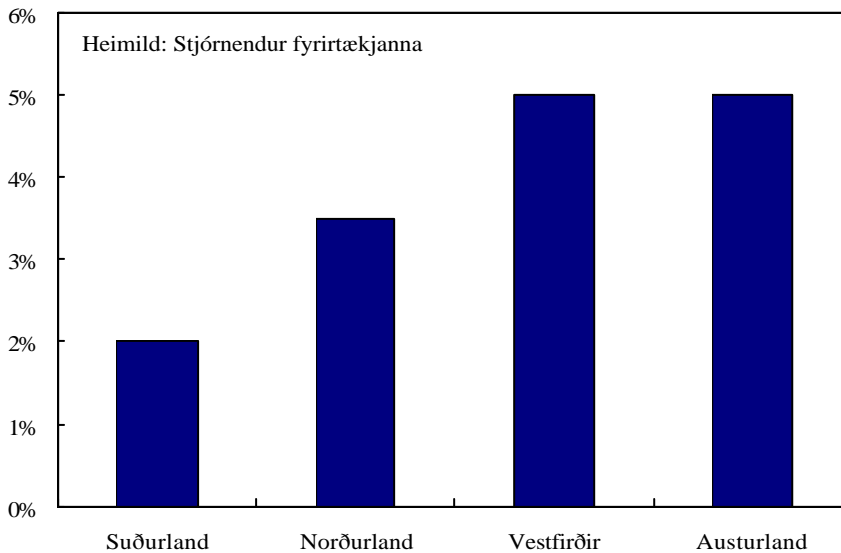
Hjá báðum fyrirtækjunum er gefin út verðskrá fyrir flesta meginvörflokka og gildir það verð fyrir allt landið. Því halda fyrirtækin uppi eigin flutningsjöfnuði líkt og stóru matvörukeðjurnar þrjár. Ákveðinn munur er þó á verslunarháttum innan þessara tveggja ólíku markaða. Á byggingavörumarkaðinum eru færri, en hins vegar stærri, viðskiptavinir en á matvörumarkaðinum. Þannig er meginuppistaða viðskiptavina í reikningsviðskiptum og samið er um misháan reikningsafslátt eftir því hversu mikil viðskiptaveltan er. Líklegt er að hafður sé í huga allur tiltekinn kostnaður sem hlýst af viðskiptunum, þar með talinn flutningskostnaður, og þess vegna leggist sá kostnaður að stórum hluta á viðskiptavininn í formi minni afsláttar. Sérstaklega má gera ráð fyrir að samningsstaðan sé erfið þar sem einungis annað þessara tveggja markaðsráðandi fyrirtækja er með útibú.

Á mynd II-27 kemur fram hvert hlutfall flutningskostnaðar er af heildarsölu byggingavöruverslana. Upplýsingarnar eru fengnar hjá þremur byggingavörfyrirtækjum og þótt þær séu ekki nákvæmar upp á hundraðshlut ættu þær að gefa nægilega skýra mynd.

Mynd II-26. Staðsetning verslana BYKO og Húsasmiðjunnar



Mynd II-27. Hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu þriggja byggingavörfyrirtækja



Eins og sést þegar myndin er borin saman við myndir II-24 og II-25 þá er flutningskostnaðurinn að jafnaði talsvert hærra hlutfall af sölu byggingavöruverslana en matvöruverslana. Tvær meginástæður eru fyrir því. Matvöruverslanirnar bera ekki sjálfar flutningskostnað af nokkrum stórum vöruflokkum, svo sem mjólkurvörum. Einnig er virði hvers tonns af vöru að meðaltali töluvert hærra í matvælum en byggingavörum og fyrir vikið verður hlutfallslegur flutningskostnaður á byggingavörunum hærri sem hlutfall af heildarandvirði.

Nokkuð er um að byggingafyrirtæki telji að flutningskostnaður hafi farið vaxandi. Samkvæmt upplýsingum frá einum aðila var flutningskostnaður 3,21% af sölu árið 1998, en hafði hækkað í 4,36% árið 2001.

## II.2.8 Iðnaður

Til að fá yfirsýn yfir aðstæður og viðhorf fyrirtækja í iðnaði og sjávarútvegi var í lok ársins 2001 stofnuð nefnd á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins sem fara átti yfir flutningskostnað og þróun hans í þessum greinum. Nefndin fór um landið og heimsótti fyrirtæki um mitt ár 2002. Leitast var við að byggja niðurstöðurnar á viðtölum við sem fjölbreyttastan hóp hagsmunaaðila. Þetta var gert og hélt hópurinn marga fundi í Reykjavík með ýmsum hagsmunaaðilum, auk funda á Ísafirði, Skagaströnd, Akureyri og Egilsstöðum. Það skal strax tekið fram að flutningskostnaður fyrirtækja er í eðli sínu viðskiptalegar upplýsingar sem fyrirtækin halda leyndum. Vinnuhópurinn tók því strax þá afstöðu að tilkynna viðmælendum að farið yrði með allar beinar viðskiptalegar upplýsingar sem trúnaðarmál. Þetta hafði þau áhrif að umræður voru mjög efnislegar og fékk hópurinn afhentar allar þær viðskiptalegu upplýsingar sem beðið var um.

Það er eðli iðnaðarframleiðslu að því verðmætari sem varan er þeim mun lengri flutningsleiðir ber hún. Þannig eru t.d. iðnaðarvörur með mikinn virðisauka framleiddar í Asíu og fluttar þaðan um allan heim, en iðnfyrirtæki sem framleiða vöru með litlum virðisauka þurfa alla jafna að vera nálægt markaði. Mörg iðnfyrirtæki úti á landi þjóna heimahéraði að hluta til og að hluta til eru afurðirnar fluttar um lengri veg til sölu. Mjög misjafnt er hvernig fyrirtækin spjara sig í núverandi umhverfi, en það hefur tekið miklum breytingum að undanfögnu með samþjöppun flutningsaðila og breytingum í flutningamynstri. Svo virðist að því stærri sem fyrirtækin eru þeim mun auðveldara eigi þau með að ná hagstæðum samningum um flutninga sem síðan gerir rekstur á landsbyggðinni arðvænlegri. Staðbundnar aðstæður skipta einnig máli. Laun eru alla jafna lægri utan höfuðborgarsvæðisins. Stjórnendur fyrirtækja á landsbyggðinni nefna ennfremur oft að auðveldara sé að halda í fólk, starfsmannavelta sé minni og það vegi að sumu leyti á móti því óhagræði sem hlýst af löngum flutningum með afurðir fyrirtækjanna.

Þegar einstök fyrirtæki eru skoðuð koma ýmsar athyglisverðar niðurstöður í ljós. Stórt iðnfyrirtæki á Austurlandi nefnir t.d. að á tíu ára tímabili hafi flutningskostnaður þróast með þeim hætti sem kemur fram í töflu II-4 Þessi aðili selur 90% af sinni vöru til

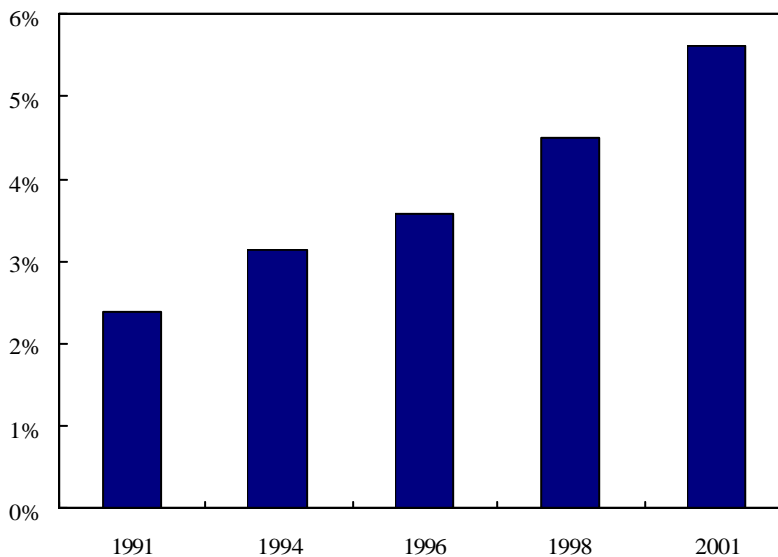
höfuðborgarsvæðisins. Að mati þessa framleiðanda hefur flutningskostnaður hækkað að undanfögnu og taldi hann að fullur þungi þeirra hækkana væri enn ekki kominn fram.

Tafla.II-4. Þróun flutningskostnaðar af söluverði hjá stóru iðnfyrirtæki á Austurlandi

	1991	1996	2001
Flutningar í hlutfalli af sölu	3,7%	5,1%	5,1%
Flutningar suður í hlutfalli af sölu	1,7%	3,0%	2,3%

Þessu fyrirtæki virðist þannig hafa tekist að hafa hemil á kostnaði sínum þótt hann hafi farið hækkanði almennt. Annað fyrirtæki á sömu slóðum í matvælaframleiðslu hefur aðra sögu að segja. Á mynd II-28 má sjá þróun flutningskostnaðar hjá áðurnefndu fyrirtæki.

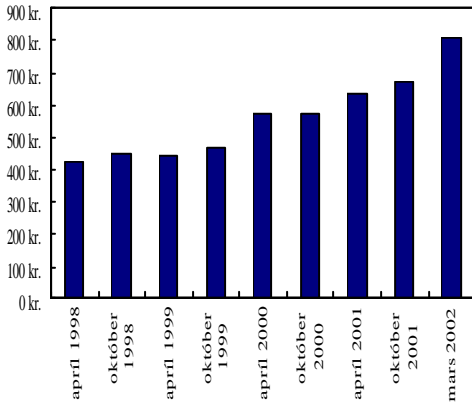
Mynd.II-28. Þróun flutningskostnaðar af söluverði hjá fyrirtæki í matvælaframleiðslu á Austurlandi



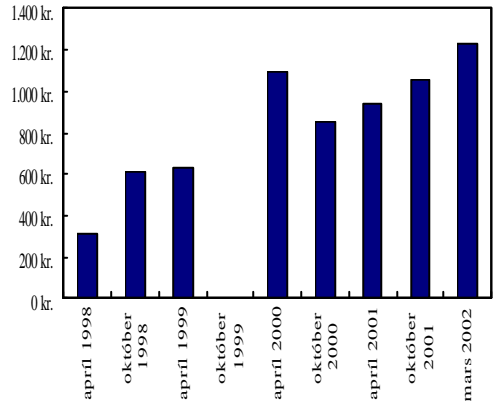
Hér er um að ræða fyrirtæki sem framleiðir smærri og verðminni einingar vöru en iðnfyrirtækið og er með minni umsvif. Að öllum líkindum endurspeglar þessi þróun þá hækkan sem orðið hefur á gjaldskrá flutningsaðila. Litlir aðilar fá ekki sömu afsláttarkjöri og hinir stóru. Þessi tiltekni aðili selur stóran hluta framleiðslu sinnar til Akureyrar en smærri hluti fer til Reykjavíkur.

Hér á eftir fara nokkrar myndir af flutningskostnaði hjá enn öðru fyrirtæki sem starfar á austanverðu landinu. Hér er um að ræða meðalkostnað vegna sendinga í ákveðnum þyngdarflokkum. Fyrirtækið sem um ræðir er í blandaðri starfsemi.

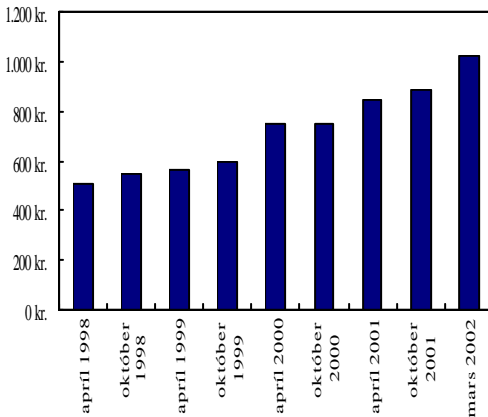
Mynd II-29. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 10–20 kg sendingar



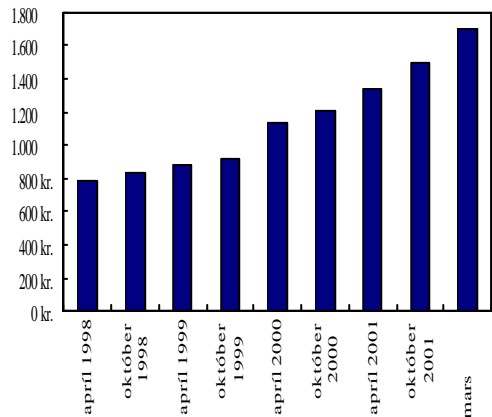
Mynd II-31. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 30–40 kg sendingar



Mynd II-30. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 20–30 kg sendingar



Mynd II-32. Meðalkostnaður vegna flutninga fyrir 50–75 kg sendingar



Á myndunum hér að ofan sést glögglega hvernig sendingarkostnaður í flutningum innanlands hjá þessu fyrirtæki fer vaxandi en flest aðföng koma frá Reykjavík. Það er mat talsmanns fyrirtækisins að það hafi orðið áþreifanleg hækkun flutningskostnaðar þegar byrjað var að innheimta sérstaklega fyrir framhaldsflutninga frá Reykjavík á innfluttum vörum (árið 2001). Hann tekur þó fram að þjónusta landflutninga hafi

batnað, m.a. í formi tíðari ferða, en vandamálið sé hins vegar hve dýrir flutningarnir séu orðnir.

Iðnaðarfyrirtæki á Akureyri sem selur talsvert af afurðum sínum til Reykjavíkur nefnir að óhagræði staðsetningar vegna framleiðslu sem seld er til Reykjavíkur svári til um 2% af veltu fyrirtækisins.

Árið 2001 tók Eimskip upp nýtt gjald vegna framhaldsflutninga og nam það 27.092 kr. fyrir 20 feta gám og 54.184 kr. fyrir 40 feta gám. Sú hækkun varð Ásgeiri Magnússyni, forstöðumanni skrifstofu atvinnulífsins á Akureyri, tilefni til að skrifa greinina *Er ekki hægt að koma á einhvers konar verðjöfnunargjaldi flutninga á landinu* á vefsíðu samtakanna. Þar segir m.a.: „Auðvitað hefur þetta gjald mjög mismunandi áhrif í rekstri fyrirtækja allt eftir eðli starfseminnar, allt frá því að hafa lítil sem engin áhrif upp í að ráða úrslitum um það hvar fyrirtækið verður staðsett í framtíðinni, og jafnvel í einstaka tilfellum að ráða því hvort fyrirtækið verður starfrækt áfram.“

Dæmi um viðbrögð forsvarsmanna nokkurra fyrirtækja á Norðurlandi sem rætt var við vegna þessara hækkana, og Ásgeir nefnir, voru eftirfarandi:

- Iðnfyrirtæki sem flytur inn allt hráefni (þungavöru), en selur sína þjónustu að talsverðu leyti á höfuðborgarsvæðinu. Áætlaður viðbótarkostnaður fyrirtækisins er 8–10 milljónir á ári. Þessi kostnaður er heldur hærri en áætlaður hagnaður fyrirtækisins á árinu 2001.
- Iðnfyrirtæki sem flytur inn allt hráefni, en selur framleiðslu sína að langmestum hluta á höfuðborgarsvæðinu. Viðbótarkostnaður vegna flutninga gæti haft þau áhrif að stór hluti af starfsemi fyrirtækisins flyttist til Reykjavíkur.
- Iðnfyrirtæki sem flytur stærstan hluta framleiðslu sinnar úr landi. Áætlaður kostnaðarauki 12–16 milljónir. Rúmlega allur hagnaður fyrirtækisins af starfsemi þess á Norðurlandi. Veruleg hætta á að framleiðslan flytjist úr landi.
- Iðnfyrirtæki sem þarf á miklum flutningum að halda og flytur alla framleiðslu sína úr landi. Fyrirtækið mun ekki greiða þessa hækkun flutningsgjalda. Náist ekki viðunandi samningar við Eimskip verður fyrirtækinu lokað.

Þetta eru vissulega stór orð eins og búast má við þegar hitamál eru annars vegar og mikið er í húfi. Það er hins vegar víst að kostnaðarauki sem þessi hefur að öllum líkindum veruleg áhrif á afkomu iðnfyrirtækja um landið og verulegar áhyggjur virðast hafa verið meðal stjórnenda þeirra um þróun flutningskostnaðar þegar þessi orð voru skrifuð.

Framleiðandi á Vestfjörðum, sem bæði selur vörur innan svæðisins og til höfuðborgarsvæðisins, bendir á að flutningskostnaður sé að verða sífellt stærri kostnaðarliður. Fyrirtæki þurfi orðið að borga sérstaklega framhaldsflutning innfluttra aðfanga frá Reykjavík sem áður var innifalin flutningskostnaði til landsins. Flutningskostnaður í hlutfalli við veltu hefur hækkað úr 1,5% í 3% hjá þessu fyrirtæki. Þessi viðmælandi fullyrðir að starfsmannavelta sé lítil hjá sér og það sé stærsti kostur

staðsetningarinnar. Þetta fyrirtæki nýtur verulegra afsláttarkjara af verðtaxta í landflutningum sem gefur til kynna að verðskrá landflutninga sé mjög sveigjanleg eftir eðli og magni flutninga. Á Vestfjörðum heyrir það viðhorf að skipin séu notuð til strandsiglinga þegar því er við komið. Þessi framleiðandi nefnir þó um leið að strandflutningaskipin séu verri kostur. Tíðni og lengd ferða skipti þar miklu máli. Fyrir 40 feta gám er þó bíllinn 70% dýrari.

Þegar litið er til samgöngumála á Vestfjörðum kemur fram hjá viðmælendum að miklar samgöngubætur hafi orðið. Vestfirðir eru orðnir samþættari en áður og þá sérstaklega norðurhlutinn. Þetta hafi gert firðina að einu markaðssvæði og vegið á móti þeim vanda sem fólksfækkun fylgir.

Nokkrir aðilar sem rætt var við bentu á það sérstaklega sem tillögu að ná mætti fram hagræði með því að vöruflutningamiðstöðvarnar rækju saman vöruafgreiðslu. Slíkt væri hægt að gera án þess að vöruflutningsaðilarnir hefðu samkeppnisupplýsingar um aðra vöruflutjendur.

## II.2.9 Sjávarútvegur

Flutningur á sjávarfangi milli landshluta var árið 2000 um 5% af lönduðum afla, samanber töflu II-5 Líklega hefur mestur hluti þessara flutninga farið eftir vegakerfinu. Sjávarafurðir eru mjög stór flutningsþáttur innanlandsflutninga.

Tafla II-5. Landanir og flutningur á botnfiski til vinnslu innanlands árið 2000 (tonn)

Svæði	Landað	Flutt burt	Flutt að	Unnið á svæðinu
Höfuðborgarsvæðið	24.537	6.157	29.899	48.279
Suðurnes	60.270	10.127	28.083	78.226
Vesturland	48.402	23.810	2.059	26.651
Vestfirðir	45.766	12.479	1.162	34.449
Norðurland vestra	6.644	1.905	2.031	6.770
Norðurland eystra	27.672	2.553	9.610	34.729
Austurland	37.918	12.884	2.352	27.386
Suðurland	31.032	9.574	4.242	25.700
Samtals	282.241	79.489	79.438	282.190

Af samtölum við aðila í sjávarútvegi má ráða að til skamms tíma hafi sölusamtökin SÍF og SH greitt fyrir flutninga til útflutningshafnar. Nú þurfa sjávarútvegsfyrirtækin sjálf að greiða fyrir þessa flutninga til Reykjavíkur, Eskifjarðar eða Vestmannaeyja. Þannig hefur orðið eðlisbreyting á viðskiptum stóru fiskkaupfyrirtækjanna sem greiða misjafnt verð við fiskiðjudyf eftir staðsetningu fyrirtækjanna. Þar hefur líklega mikil

áhrif að fyrirtæki við Faxaflóa eru treg til að bera flutningsjöfnun fyrir fyrirtæki sem eru staðsett lengra í burtu frá útflutningshöfnum. Í sumum tilfellum hafa sjávarútvegsfyrirtækin brugðist við með því að láta frystitogarana landa eins nálægt útflutningshöfn og hægt er. Talsvert er um að aðilar kvarti yfir ógagnsæi gjaldskrár flutningafyrirtækja, og segist finna fyrir því að ekki sé virk samkeppni í land- og sjóflutningum. Einn stór aðili nefndi að stundum borgi sig fyrir frystitogarana að sigla með aflann fremur en að senda hann með flutningaskipum út. Mikið er rætt um að nú þurfi að greiða að fullu fyrir forfrakt og framhaldsfrakt. Ísafjörður þjónar ekki lengur sem útflutningshöfn, en afurðir af Vestfjörðum eru fluttar með skipum til Eskifjarðar eða Vestmannaeyja þar sem þeim er umskipað. Sá flutningur kemur inn sem hreinn viðbótarkostnaður. Sjávarútvegsfyrirtæki á Vestfjörðum kjósa strandflutningana fremur en landflutninginn vegna kostnaðarins, en aftur á móti er tíðni og sveigjanleiki landflutninganna mun meiri. Allir viðmælendur á Vestfjörðum nefndu það að flutningskostnaður á landi hefði hækkað og töldu tveir þeirra að hækkunin næmi um 25%.

Vandi rækjuframleiðslunnar endurspeglast í flutningskostnaði við öflun hráefnis sem flutt er inn óunnið, t.d. frá Kanada. Þegar keypt er hráefni frá löndum utan EES þarf það að fara um viðurkennda tollstöð sem veldur viðbótarflutningskostnaði í formi framhaldsflutninga á úrvinnslustöð. Þessar landamærastöðvar skekkja samkeppnisstöðu þeirra vinnslustöðva sem ekki eru staðsettar við þessar hafnir og hafa áhrif á möguleika þeirra á úrvinnslu erlends sjávarfangs. Eftirfarandi eru landamærastöðvar innflutnings sjávarafurða:

- Reykjavík
- Hafnarfjörður
- Njarðvík
- Keflavíkurflugvöllur
- Þorlákshöfn
- Húsavík
- Eskifjörður
- Akureyri
- Siglufjörður
- Ísafjörður

Sjávarútvegsfyrirtækin nefna að staða greinarinnar gagnvart flutningsaðilunum sé að breytast. Áður fyrir hafi þau myndað blokkir sem í krafti stærðar sinnar höfðu tök á skipafélögum þegar gerðir voru heildarsamningar um flutninga. Smám saman hafi orðið breytingar í innflutningi hér á landi á þann hátt að skipafélögum, og öðrum flutningsaðilum, hafi fækkað jafnt og þétt og þau sem eftir urðu stækkuðu. Þau eru nú orðin verulega stór blokk og þannig hafi hlutfallslegt vægi þeirra aukist á kostnað sjávarútvegsfyrirtækjanna. Það er samdóma álit flestra að þjónustan í landflutningum sé góð.

## II.2.10 Niðurstöður

Þegar flutningar um landið og kostnaður við þá eru skoðaðir kemur í ljós að verulegar sviptingar hafa átt sér stað að undanfögnu. Framboð strandflutninga hefur dregist saman og á sama tíma hefur framboð landflutninga vaxið verulega. Samþjöppun aðila í

landflutningum og þátttaka sjóflutningafyrirtækja gerir það að verkum að tveir flutningsaðilar eru með nær alla landflutninga á Íslandi – fákeppni er því ráðandi í þessum flutningum. Samfara þessu hafa gjaldskrár flutningsaðila hækkað umfram þróun neysluvöruvísitölu.

Að undanförmu hafa orðið verulegar breytingar í verslun á landsbyggðinni. Lágverðsverslanir sem spruttu upp á höfuðborgarsvæðinu í upphafi áratugarins hófu útrás til landsbyggðarinnar um miðjan síðasta áratug. Þessar verslunarkerðjur stunda flutningsjöfnun og bjóða því sama verð í öllum búðum sínum.

Meginþorri þjóðarinnar, eða um 90% hennar, er í innan við 50 kílómetra akstursfjarlægð frá lágverðsverslun. Ekki er reginmunur á útgjöldum til matarinnkaupa í neyslukönnunum Hagstofunnar sem þó ná einungis til ársins 1995. Samsetning matvörukörfunnar er hins vegar ólík þó að ekki sé veigamikill munur þar á. Hins vegar ber að nefna að meiri tími og kostnaður fer í öflun nauðsynja fyrir neytendur á landsbyggðinni vegna fjarlægða og flutningskostnaðar í innkaupum. Þannig fer stærri hluti útgjaldakörfu heimila á landsbyggðinni í samgöngur.

Í byggingavöru hefur orðið sambærileg útrás frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar. Þessar byggingavöruverslanir hafa eitt verð á öllum sölustöðum en að öllum líkindum býðst byggingavertökum á landsbyggðinni ekki sami afsláttur og byggingaverktökum á höfuðborgarsvæðinu.

Þegar aðstæður til flutninga í sjávarútvegi og iðnaði eru skoðaðar verður að hafa í huga að flutningskostnaður fyrirtækja er í eðli sínu viðskiptalegar upplýsingar sem fyrirtækin halda leyndum. Því verða upplýsingar sem fyrirtækin gefa að vera bundnar trúnaði og órekjanlegar.

Af viðtölum við fyrirtæki í sjávarútvegi og iðnaði á landsbyggðinni má greina nokkra undirliggjandi þætti sem eru lýsandi fyrir aðstæður þeirra og telja má sameiginlega:

- Fyrirtæki í iðnaði og sjávarútvegi eru mjög meðvituð um flutningskostnað á hverjum tíma og hann hefur hækkað verulega umfram almenna verðlagsþróun að undanförmu.
- Flutningskostnaður ræður oft úrslitum um afkomu fyrirtækja.
- Flutningskostnaður hefur í mörgum tilfellum úrslitaáhrif á staðsetningu fyrirtækja. Flutningar og fjarlægðir eru íþyngjandi þáttur reksturs á landsbyggðinni.
- Almennir eru menn ánægðir með þjónustu landflutningsaðila og tíðni ferða.
- Flutningafyrirtækin stunda verðaðgreiningu og bjóða upp á mikinn afslátt.
- Almennir virðast menn sammála um að flutningskostnaður fari vaxandi.

## II.3 Menntun

Í fyrsta hluta skýrslunnar kom skýrt fram hvað aðgangur að menntun á framhaldsskólastigi, og sá kostnaður sem margar fjölskyldur í dreifbýli þurfa að bera vegna menntunar barna sinna, skiptir miklu máli. Hér á eftir er fjallað um sókn í framhaldsskóla og þann kostnað sem er samfara námi utan heimabyggðar. Einnig er kannað hvaðan nemendur framhaldsskóla koma og hversu mikil ítök heimaskólar eiga í ungmennum síns héraðs. Þá eru búferlaflutningar þeirra sem tekið hafa lán hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna bornir saman við þá sem eru skuldlausir við LÍN. Loks er rætt um mikilvægi framhaldsskóla í atvinnulífi viðkomandi staða.

### II.3.1 Framhaldsskólar

Við lok 19. aldar voru fjórir bóknámsskólar á unglíngastigi starfræktir á Íslandi. Elstur þeirra, og sá eini sem hafði leyfi til að útskrifa stúdenta, var Reykjavíkur lærði skóli, en hann átti rætur að rekja til biskupsstólsins í Skálholti. Líkt og nafnið bendir til var hann fornmalaskóli er byggðist á klassískri hefð og var megináherslan lögð á kennslu í latínu og grísku. Sex bekkir voru í skólanum og var námið síðari þrjú skólaárin einkum ætlað til að búa nemendur undir háskólanám. Árið 1904 var tekin upp ný kennsluskrá í skólanum og grískan vék fyrir nútímalegra námsefni. Nafn hans breyttist einnig í Hinn almenna menntaskóla í Reykjavík. Árið 1874 stofnuðu hjónin Páll og Þóra Melsteð fyrsta skóla landsins sem eingöngu var ætlaður ungum stúlkum, og fékk sá nafnið Kvennaskólinn í Reykjavík. Þremur árum síðar var Flensborgarskóli í Hafnarfirði stofnaður sem barnaskóli, en honum var breytt í alþýðu- og gagnfræðaskóla árið 1882. Loks var stofnaður skóli á Möðruvöllum í Hörgárdal árið 1880 sem líta má á sem arftaka hins forna stólsskóla á Hólum í Hjaltadal er stofnaður var árið 1106.

Starfsmenntunarskólum hafði einnig fjölgað verulega á síðasta fjórðungi 19. aldar og fyrstu árum þeirrar tuttugustu og upp spröttið skólar sem ætlaðir voru bændum, húsmæðrum, kennurum, iðnaðarmönnum, sjómönnum og verslunarmönnum. Þá voru einnig starfandi prestaskóli, læknaskóli og lagaskóli, sem sameinuðust í Háskóla Íslands árið 1911. Uppbygging unglíngaskóla komst í enn fastari farveg um 1930, en þá voru sett lög um bráðabirgðaungmennafraeðslu í Reykjavík (1928), héraðsskóla (1929), gagnfræðaskóla (1930) og Menntaskólann á Akureyri (1930). Þannig fjölgaði mjög þeim kostum sem unglíngum, er hugðu á frekara nám, stóð til boða og eftir því sem leið á 20. öldina átti námsframboðið enn eftir að vaxa.

Um aldamótin 2000 voru starfræktir 27 framhaldsskólar á landinu, 10 menntaskólar, 9 fjölbrautaskólar, fjórir framhaldsskólar og fjórir iðn- eða verkmenntaskólar.<sup>35</sup> Að auki var boðið upp á nám á framhaldsskólastigi í Stýrimannaskóla Íslands, Vélaskóla Íslands, Garðyrkjuskóla Íslands, Hólaskóla, Tækniskóla Íslands og fornám í Landbúnaðarháskólanum að Hvanneyri og Viðskiptaháskólanum Bifröst. Þá voru enn starfræktir tveir hússtjórnarskólar, í Reykjavík og á Hallormsstað. Loks stóð unglingum á framhaldsskólastigi til boða nám í Listdansskóla Íslands, myndlistarskólum í Reykjavík og á Akureyri og 16 söng- og tónlistarskólum víðs vegar um landið. Fjölmarginir aðrir skólar buðu upp á skipulegt nám eða styttri námskeið, einkum á sviði tölvunotkunar. Í því sem hér fer á eftir er sjónum aðallega beint að skólum sem bjóða upp á almennt bók- eða starfsnám, þ.e. menntaskólum, fjölbrautaskólum, framhaldsskólum og iðn- eða verknámsskólum. Þessi hópur skóla er hér á eftir kallaður framhaldsskólar einu nafni.

Líkt og fram kemur á mynd II-33 voru flestir þessara 27 skóla staðsettir á suðvesturhorni landsins. Þar af voru 13 á höfuðborgarsvæðinu og fjórir aðrir í skotfæri við höfuðborgina; í Reykjanesbæ, á Akranesi og Selfossi og að Laugarvatni. Útibú frá Fjölbrautaskóla Vesturlands á Akranesi voru að auki starfrækt í Ólafsvík og Stykkishólmi. Þá voru fimm skólar á Mið-Norðurlandi, aðrir tveir á Mið-Austurlandi og einn skóli á Ísafirði, Höfn og í Vestmannaeyjum.

Mynd II-33. Staðsetning framhaldsskóla haustið 2002



<sup>35</sup> Verzlunarskóli Íslands og Kvennaskólinn í Reykjavík eru hér taldir til menntaskóla, en hin tvö útibú Fjölbrautaskóla Vesturlands, í Ólafsvík og Stykkishólmi, eru ekki talin sem sérstakir skólar.

### II.3.2 Nemendafjöldi og námsval

Íslenskt þjóðfélag hefur breyst mjög á síðustu áratugum og er atvinnulíf ólíkt fjölbreyttara en áður var. Nýjar atvinnugreinar hafa sprottið upp á meðan störfum hefur fækkað í hinum hefðbundnu frumvinnslugreinum, landbúnaði og sjávarútvegi, og þessar breytingar hafa sett mark sitt á námsframboð á framhaldsskólastigi. Skólar í dag bjóða upp á mun fleiri fræðasvið en áður tíðkaðist, þótt framboðið sé eðlilega mismunandi á milli byggðarlaga. Stærri sveitarfélög bjóða upp á fjölbreyttasta námið og kemur þar hvort tveggja til; nægt framboð kennara með nauðsynlega sérmenntun og nægilega margir nemendur til að hægt sé að bjóða upp á tiltölulega þröng sérsvið. Skortur á vel menntuðum kennurum hamlar hugsanlega skólastarfi utan höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðar, og nemendafæð dregur úr getu skóla til að bjóða upp á margbreytilegra nám. Sem dæmi má nefna að árið 2000 voru 78% þeirra sem störfuðu við kennslu í framhaldsskólum höfuðborgarsvæðisins með kennararéttindi, en þetta hlutfall var 65% annars staðar á landinu. Enda þótt það sé yfirlýst stefna stjórnvalda að allir þegnar landsins hafi sem jafnasta möguleika til menntunar í samræmi við óskir, hæfileika og námsgetu hvers og eins getur reynst erfitt að ná þeim markmiðum.<sup>36</sup>

Námsbrautum í framhaldsskóla er skipt í fernt; starfsnámsbrautir, bóknámsbrautir, listnámsbrautir og almenna námsbraut. Á starfsnámsbrautunum fer fram nám í löggiltum iðngreinum og annað starfsnám og skulu nemendur eiga þess kost að geta síðan haldið áfram námi á háskólastigi. Starfsnám fer annaðhvort fram bæði í skóla og á vinnustað eða eingöngu í skóla. Námið er því bæði bóklegt og verklegt. Bóknámsbrautir eru þrjár; tungumálbraut, félagsfræðibraut og náttúrufræðibraut og veita þær undirbúning að frekara námi á háskólastigi. Listnámsbrautir veita undirbúning að frekara námi í listgreinum í sérskólum eða í skólum á háskólastigi. Loks er almenn námsbraut ætluð nemendum sem ekki hafa gert upp hug sinn um áframhaldandi nám og nemendum sem uppfylla ekki skilyrði til inngöngu á lengri námsbrautir framhaldsskólans. Nám á brautinni getur veitt undirbúning fyrir nám á bók-, list- eða starfsnámsbrautum og getur jafnframt verið hluti af því.

Útgjöld á nemanda á bóknámsbrautum eru öllu jöfnu lægri en nemanda á verknámsbrautum, en einnig er marktækur munur á skólum eftir því hvar þeir eru staðsettir. Þannig eru útgjöld á nemanda að jafnaði um 104 þúsund kr. hærri úti á landi, þrátt fyrir að heldur fleiri stundi þar bóklegt nám.<sup>37</sup> Eingöngu er miðað við fjölbrauta-, iðn-, og menntaskóla.

Afar mismunandi er hversu mikið framboð náms er í skólunum, eða allt frá 3-4 brautum þar sem nemendur geta valið úr minnstu, upp í um 35 brautir þar sem valið er

<sup>36</sup> Heimild: Menntamálaráðuneytið (1998).

<sup>37</sup> Heimild: Fjármálaráðuneytið (2002)

mest. Á höfuðborgarsvæðinu, þar sem flestir skólar starfa, lætur nærri að nemendur á framhaldsskólaaldri geti valið úr námi á ríflega 200 sviðum.

Haustið 2001 sóttu ríflega 20.700 nemendur nám á framhaldsskólastigi. Flestir stunduðu nám á raungreina, iðn- og tæknibrautum eða félagsfræðibrautum, en heilsubrautir og uppeldis- og íþróttabrautir nutu minnstrar hylli (sjá töflu II-6).

Tafla II-6. Skipting nemenda á framhaldsskólastigi eftir námsbrautum haustið 2001

	Fjöldi	Hlutfall
Uppeldis- og íþróttabrautir	347	1,7
Heilsubrautir	477	2,3
Listabrautir	965	4,7
Búsýslubrautir, matvælabrautir, þjónustuiðnir	1.081	5,2
Málabrautir	1.527	7,4
Viðskipta- og hagfræðibrautir	2.146	10,3
Almennar brautir	3.041	14,7
Félagsfræðibrautir	3.481	16,8
Iðn- og tæknibrautir	3.786	18,3
Raungreinabrautir	3.889	18,8
Samtals	20.740	

Heimild: Hagstofa Íslands.

Nú af tíu námsmönnum stunduðu nám í þeim skólum er hér að framan voru nefndir framhaldsskólar og voru Iðnskólinn í Reykjavík og Fjölbrautaskólinn í Breiðholti fjölmennustu skólar landsins með um 1.900 nemendur hvor (sjá töflu II-7). Nemendur voru einnig um 1.500 í Verkmenntaskólanum á Akureyri og fleiri en þúsund í menntaskólunum í Hamrahlíð og Kópavogi og Verzlunarskóla Íslands. Fæstir nemendur stunduðu aftur á móti nám í hinum tveimur útibúum Fjölbrautaskóla Vesturlands, á Ólafsvík og í Stykkishólmi, enda hefur þar einungis verið boðið upp á eins árs almenna námsbraut til undirbúnings frekara námi.

### II.3.3 Menntun eftir landshlutum

Mjög mismunandi er hvaða ástæður ráða því að einstaklingar kjósa að ganga menntavegin, en líklegt er að væntanlegar tekjur síðar á starfsævinni og kostnaður við námið vegi þar tiltölulega þungt. Samkvæmt mannauðskeningunni, sem hagfræðingurinn og nóbilverðlaunahafinn Gary S. Becker átti stærstan þátt í að móta, líta einstaklingar á menntun sem hverja aðra fjárfestingu. Þeir bera saman þann kostnað sem skólagangan hefur í för með sér og þann núvirta tekjuauka sem vænta má að námið skili þeim. Ef núvirtar tekjur eru hærri en kostnaður láta þeir slag standa, ella eigi. Samkvæmt þessari kenningu er því ólíklegra að einstaklingur sem þarf að leggja í

mikinn viðbótarkostnað við nám í framhaldsskóla sæki sér slíka menntun en annar jafnhæfur einstaklingur á sama aldri sem þarf ekki að kosta jafnmiklu til.

Tafla II-7. Fjöldi nemenda í almennum framhaldsskólum haustið 2001

Skóli	Fjöldi nemenda
Borgarholtsskóli	875
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	452
Fjölbrautaskóli Suðurlands	767
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	874
Fjölbrautaskóli Vesturlands	593
Fjölbrautaskóli Vesturlands, útibú Ólafsvík	21
Fjölbrautaskóli Vesturlands, útibú Stykkishólmi	22
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	1.866
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	537
Fjölbrautaskólinn við Ármúla	846
Flensborgarskóli	565
<b>Fjölbrautarskólar, samtals</b>	<b>7.418</b>
Framhaldsskólinn á Húsavík	123
Framhaldsskólinn á Laugum	110
Framhaldsskólinn í A-Skaftafellssýslu	115
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	296
<b>Framhaldsskólar samtals</b>	<b>644</b>
Iðnskólinn í Hafnarfirði	480
Iðnskólinn í Reykjavík	1.897
Verkmenntaskóli Austurlands	158
Verkmenntaskólinn á Akureyri	1.484
<b>Iðn- og verkmenntaskólar samtals</b>	<b>4.019</b>
Kvennaskólinn í Reykjavík	515
Menntaskólinn að Laugarvatni	121
Menntaskólinn á Akureyri	616
Menntaskólinn á Egilsstöðum	373
Menntaskólinn á Ísafirði	340
Menntaskólinn í Kópavogi	1.011
Menntaskólinn í Reykjavík	731
Menntaskólinn við Hamrahlíð	1.373
Menntaskólinn við Sund	712
Verzlunarskóli Íslands	1.016
<b>Menntaskólar samtals</b>	<b>6.808</b>
<b>Allir skólar samtals</b>	<b>18.889</b>

Því mætti ætla að hlutfallsleg skólasókn væri lægri á landsvæðum þar sem námsframboð er tiltölulega lítið og töluverður viðbótarkostnaður því fylgjandi að sækja skóla í fjarlægju sveitarfélagi, ekki síst ef lítil von er á því að fá starf að námi loknu sem er verulega betur launað en önnur störf sem krefjast minni menntunar. Það ætti, með öðrum orðum, að vera nokkur munur á hlutfallslegri skólasókn eftir landshlutum á Íslandi.

Tölur staðfesta þennan grun. Haustið 2001 voru nær 90% allra 16 ára unglunga í skóla og var lítil munur á lengd skólagöngu eftir landshlutum. Um 80% 17 ára unglunga voru þá við nám (sjá töflu II-8). Hæst var þetta hlutfall á höfuðborgarsvæðinu og á Norðurlandi vestra, um 85%, en lægst á Suðurnesjum, 69%. Sjö af hverjum tíu 18 ára unglungum voru þá við nám, en heldur færri 19 ára unglingar. Sem fyrr var skólasókn lægst á Suðurnesjum, en mest á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfallsleg skólasókn er heldur meiri í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur en höfuðborginni sjálfri öll framhaldsskólaárin, en dæmið snýst við er kemur að aldurshópunum 21 árs og eldri. Þá er hlutfall námsmanna hærra í Reykjavík væntanlega vegna skóla á háskólastigi á höfuðborgarsvæðinu. Skólasókn einstaklinga á háskólaaldri með lögheimili á Norðurlandi eystra er svipuð og jafnaldra þeirra í Reykjavík.

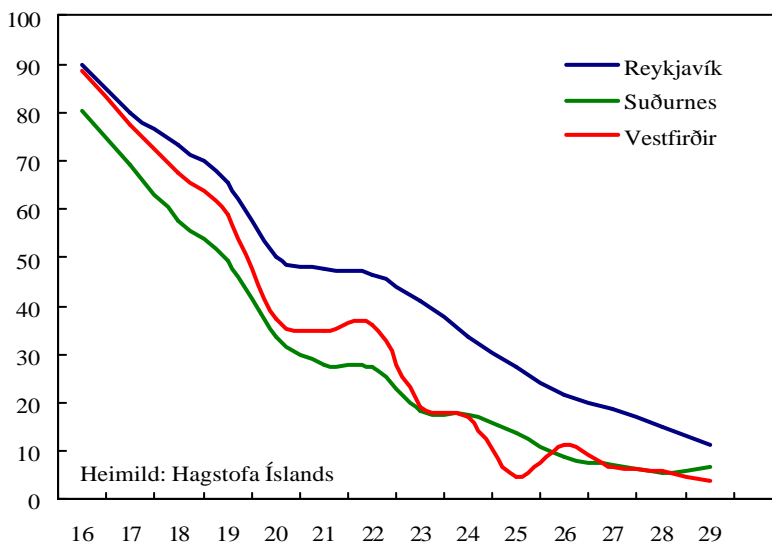
Tafla II-8. Hlutfallsleg skólasókn 16–29 ára einstaklinga haustið 2001 eftir landsvæðum (hlutfallstölur)

	Alls	Höfuðborgar- svæði utan				Norðurland		Norðurland		Austurland	Suðurland
		Reykjavík	Reykjavík	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	vestra	evstra			
16 ára	89	90	92	80	86	89	86	90	89	87	
17 ára	80	80	84	69	72	78	85	82	83	79	
18 ára	70	73	74	58	70	68	75	65	65	67	
19 ára	64	66	70	49	60	59	60	62	58	61	
20 ára	48	51	52	34	44	37	51	42	49	47	
21 ára	44	48	45	28	35	35	47	43	51	37	
22 ára	41	47	40	27	34	36	38	40	28	34	
23 ára	36	41	36	18	26	19	39	38	29	33	
24 ára	30	34	29	18	21	17	22	34	27	22	
25 ára	23	27	23	14	14	5	12	25	20	18	
26 ára	19	22	16	8	17	11	10	24	12	12	
27 ára	15	19	13	7	12	7	12	18	8	8	
28 ára	12	15	11	5	10	6	5	13	9	8	
29 ára	10	11	8	7	11	4	5	12	6	7	

Á mynd II-34 er nánar athugaður munur á skólasókn í þremur landshlutum; Reykjavík, Suðurnesjum og Vestfjörðum. Fyrirfram mætti búast við að hlutfallsleg skólasókn væri minnst á Vestfjörðum. Þar er námsframboð mun minna en á suðvesturhorninu og nemendur þurfa að sækja annað framhaldsskólanám en það sem er í boði þar um langan veg. Þar er jafnframt tiltölulega lítið framboð af störfum fyrir menntað fólk, en aftur á móti hafa margir sjómenn í fjörðungnum haft góðar tekjur. Því gæti verið freistandi fyrir ungmenni að hætta námi fljótlega eftir grunnskóla en svipast þess í stað

um eftir föstu starfi. Ungmennni á Suðurnesjum ættu hins vegar að standa betur að vígi. Þaðan er mun styttra í skóla sem bjóða upp á fjölbreytt námsefni, og úrval starfa sem krefjast menntunar er tiltölulega gott, auk þess sem hinn stóri og fjölbreytti vinnumarkaður á höfuðborgarsvæðinu er skammt undan. Þrátt fyrir þetta virðist sem nemendur á Reykjanesi stundi skóla í marktækt minna mæli en jafnaldrar þeirra fyrir vestan. Líklegasta ástæðan er sú að langflestir þeirra nemenda af Suðurnesjum, sem sækja í aðra framhaldsskóla en Fjölbrautaskóla Suðurnesja, stunda nám á höfuðborgarsvæðinu, en þeir Vestfirðingar sem stunda nám utan Ísafjarðar eru allt eins líklegir til að velja skóla utan höfuðborgarsvæðisins. Kostnaður við að stunda framhaldsskóla er trúlega hærri á suðvesturhorninu en í öðrum landshlutum, aðallega vegna hærri leigu, og þessi kostnaður fælir fólk frá að stunda nám í Reykjavík og nágrenni. Þessi fælingaráhrif virðist vera sterkari á Suðurnesjum en á Vestfjörðum. Hér ber að hafa í huga að engin heimavist er starfrækt við framhaldsskóla í Reykjavík, en hins vegar víða við skóla utan höfuðborgarsvæðisins. Þá kann að vera meira átak fyrir unglunga á Suðurnesjum að sækja skóla um langan veg en fyrir vestfirska jafnaldra þeirra.

Mynd II-34. Hlutfallsleg skólasókn 16–29 ára með lögheimili í Reykjavík, Suðurnesjum og á Vestfjörðum haustið 2001



### II.3.4 Kostnaður við nám utan heimabyggðar

Margs konar kostnaður getur verið samfara því að stunda nám utan heimabyggðar og má þar t.d. nefna húsaleigu, fæði og ferðakostnað. Stærstur hlutinn leggst á nemendurna sjálfa, en einnig hlýtur ákvörðun þeirra að þyngra framfærslu fjölskyldna þeirra. Þetta stafar af stærðarhagkvæmni í heimilisrekstri, þ.e.a.s. framfærslukostnaður

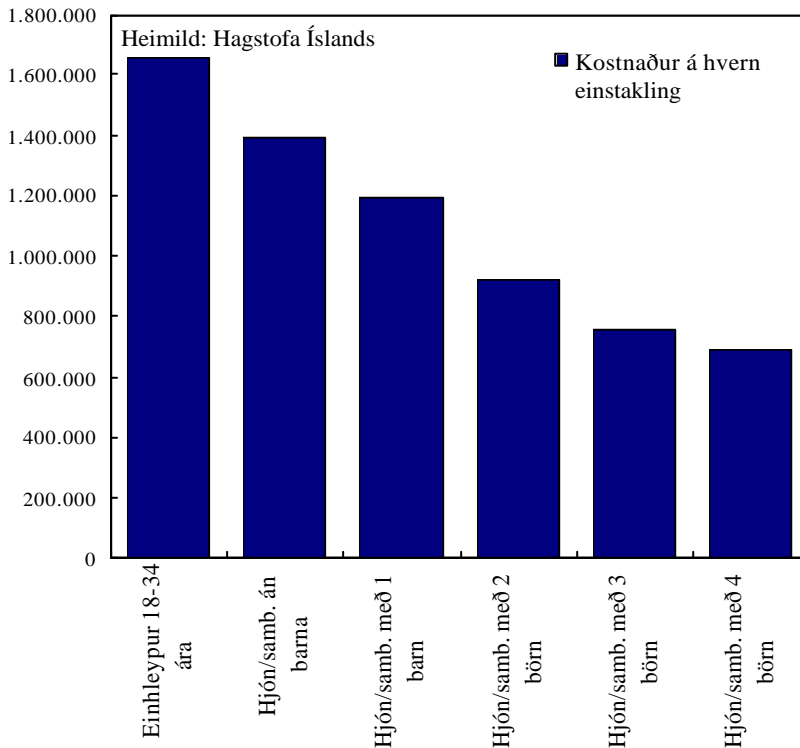
er mjög misjafn eftir stærð heimilis. Hann er hæstur á fámennum heimilum, en mun lægri þar sem margir eru í heimili (sjá töflu II.9 og mynd II.11.)

Tafla II-9. Kostnaður við heimilishald eftir fjölskyldugerð, kr. á ári

	Einhleypur 18-34 ára	Hjón/samb. án barna	Hjón/samb. með 1 barn	Hjón/samb. með 2 börn	Hjón/samb. með 3 börn	Hjón/samb. með 4 börn
Matur og drykkjarvörur	218.462	427.603	572.300	688.245	803.805	799.676
Áfengi og tóbak	81.600	87.952	115.006	99.349	111.549	79.072
Föt og skór	114.496	188.756	217.545	256.084	262.400	357.193
Hiti og rafmagn	286.623	543.139	558.305	613.210	655.748	656.282
Húsgögn, heimilisbúnaður o.fl.	43.652	148.305	151.685	308.890	235.279	230.862
Heilsugæsla	37.874	83.708	157.189	112.655	110.817	137.772
Ferðir og flutningar	318.970	506.209	640.809	400.409	471.139	685.231
Póstur og sími	35.852	40.293	48.416	38.624	41.772	47.592
Tómstundir og menning	193.260	349.407	478.425	568.193	485.989	471.829
Menntun	5.544	18.576	54.087	37.485	40.171	30.908
Hótel og veitingastaðir	167.884	171.191	190.510	178.258	180.798	226.612
Ýmsar vörur og þjónusta	152.378	224.265	410.824	370.490	410.783	415.000
Alls	1.656.595	2.789.404	3.595.102	3.671.892	3.810.251	4.138.029
Kostnaður á hvern einstakling	1.656.595	1.394.702	1.198.367	917.973	762.050	689.672

Heimild: Hagstofa Íslands, neyslukönnun frá árinu 1995 uppfærð m.v. vísitölu neysluserðs ágúst 2002.

Mynd II-35. Kostnaður við heimilishald á hvern fjölskyldumeðlim eftir fjölskyldustærð



Þær neyslukannanir sem Hagstofa Íslands hefur látið gera sýna greinilega fram á stærðarhagkvæmni. Í töflu II-9 eru sýndar nokkrar niðurstöður úr könnun Hagstofunnar frá árinu 1995, en þar var m.a. borinn saman kostnaður við heimilishald hjá einstaklingum, barnlausum hjónum og hjónum með mismörg börn. Þó svo að neytlusamsetningin sé að nokkru leyti ólík eftir fjölda heimilismanna er greinilegt að ákveðin kostnaðarhagræðing á sér stað með fjölgun þeirra, eins og glögglega kemur fram á mynd II-35.

Af þessu má ráða að meðalkostnaður á hvern fjölskyldumeðlim muni aukast þegar unglingur heldur á brott til að stunda nám fjarri heimili sínu. Jafnframt er kostnaður nemandans við að reka sjálfstætt heimili hærri en þegar hann tilheyrði stærri fjölskyldu. Á móti kemur vitaskuld að heimilishald verður ódýrara þegar fjölskyldan minnkar um einn og hér er að sjálfsögðu gert ráð fyrir að heildarkostnaður við heimilishaldið minnki þótt svo framfærslukostnaður sérhvers meðlims vaxi. Í því sem hér fer á eftir er miðað við að sparnaður fjölskyldunnar nemi 86 þúsund kr. og sú fjárhæð er því færð til lækkunar þeim kostnaði sem fylgir námi fjarri heimabyggð. Sparnaðurinn er til kominn vegna þeirrar lækkunar fæðiskostnaðar sem hlýst af því að námsmaðurinn dvelst utan heimilis níu mánuði á ári. Ekki er gert ráð fyrir teljandi

sparnaði af öðrum toga, eins og í rekstri húsnæðis eða bifreiðar, við það að einn fjölskyldumeðlimur hverfi frá heimilinu um stundarsakir.

Tafla II-10. Kostnaður nemenda við heimavist í nokkrum framhaldsskólum á skólaárinu 2002–03, krónur

	Menntask. á Akureyri	Fjölbr.skóli Norðurlands vestra	Framhalds-skólinn á Laugum	Fjölbr.skóli Vesturlands á Akranesi	Menntask. á Ísafirði
Tvíbýli án baðs	72.000		38.000		
Tvíbýli með baði	108.000		56.000		
Einbýli án baðs	117.000		38.000		
Einbýli með baði	148.500		112.000		
Meðalleigugjald	111.375	50.000	61.000	76.000	32.000
Fullt 7 daga fæði	206.000		287.100		
Fullt 5 daga fæði	177.000**	150.000***	229.500*	129.525****	160.000***
Þvottagjald	16.000	innifalið	26.000	innifalið	innifalið

Heimild: Gjaldskrár skólanna fyrir skólaárið 2002-2003.

\*Morgun-, hádegis-, miðdags- og kvöldverður. \*\*\*Morgun-, hádegis- og kvöldverður.

\*\*Morgun-, hádegis-, miðdags- og kvöldverður. \*\*\*\*Hádegis- og kvöldverður.

En víkjum þá nánar að áætluðum kostnaði við framhaldsskólanám. Við 10 skóla af þeim 16 sem starfræktir eru á landsbyggðinni býðst nemendum að dvelja á heimavist. Á heimavistinni þarf yfirleitt að greiða sérstaklega fyrir fæði og gistingu og er sá kostnaður all mismunandi eftir skólum (sjá töflu II-10). Skólaárið 2002–2003 var t.d. leiga fyrir tvíbýli án baðs 72 þúsund kr. á heimavist Menntaskólans á Akureyri, en þeir sem vildu búa í einbýli með baði þurftu að greiða nær 150 þúsund kr. á skólaárinu. Fæðiskostnaður var á bilinu 177–206 þúsund kr. á skólaárinu eftir því hvort tekið var fullt fæði fimm daga vikunnar eða alla daga, og því til viðbótar kom 16 þúsund kr. þvottagjald. Láta mun nærri að meðalkostnaður á heimavist hafi verið 300–330 þúsund kr. hjá Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra. Í Fjölbrautaskóla Vesturlands og Menntaskólanum á Ísafirði var meðalkostnaður hins vegar mun lægri eða um 200 þúsund kr.

Þótt húsnæði og fæði séu örugglega stærstu kostnaðarliðirnir samfara dvöl nemenda utan heimabyggðar má einnig gera ráð fyrir að annar framfærslukostnaður hækki. Í töflu II-11 er reynt að áætla hversu mikill sá viðbótarkostnaður geti verið, bæði einstaklinga sem dvelja á heimavist og þeirra sem leigja annars staðar.

Tafla II-11. Áætlaður viðbótarkostnaður á ári vegna skólagöngu fjarri heimabyggð, krónur

	Heimavist		Utan heimavistar	
	Lág áætlun	Há áætlun	Lág áætlun	Há áætlun
Mötuneyti	150.000	287.100		
Máltíðir utan mötuneytis	35.000	0	165.000	236.000
Húsnæði	32.000	164.500	135.000	450.000
Ferðir	30.000	120.000	30.000	120.000
Afþreying	25.000	50.000	25.000	50.000
Alls	272.000	621.600	355.000	856.000
Styrkir til jöfnunar	-136.000	-176.800	-136.000	-176.800
Sparnaður „stórfjölskyldu“	-86.000	-86.000	-86.000	-86.000
Viðbótarkostnaður m.v. einn í íbúð/herbergi	50.000	358.800	133.000	593.200
Viðbótarkostnaður m.v. að tveir leigi saman íbúð/herbergi			65.500	368.200

Heimild: Gjaldskrár framhalds- og menntaskóla, áætlun Hagfræðistofnunar. Verðlag ágúst 2002.

Í töflu II-11 er kostnaðarliðunum skipt í fimm hluta; máltíðir í mötuneyti, máltíðir utan mötuneytis, húsnæði, ferðir og afþreyingu, en á móti kemur tiltekinn sparnaður „stórfjölskyldu“ og þeir styrkir sem ríkissjóður veitir til jöfnunar á fjárhagslegri aðstöðu nemenda. Styrkirnir standa öllum til boða sem leggja stund á framhaldsskólanám sem ekki er hægt að stunda frá lögheimili eða öðrum dvalarstað námsmanns. Nánar er fjallað um styrki til jöfnunar námskostnaði í kafla 4.1. Ákveðið hámark og lágmark er reiknað fyrir hvern kostnaðarlið og styrkina. Háa áætlunin gerir ráð fyrir að nemendur neyti morgun-, hádegis-, miðdegis- og kvöldverðar ásamt kvöldkaffi í mötuneyti alla sjö daga vikunnar, en í lágu áætluninni er einungis miðað við morgun-, hádegis- og kvöldverð á virkum dögum. Þess vegna getur í síðara tilvikinu orðið töluverður kostnaður við máltíðir utan mötuneytis, sem í hinu tilvikinu er ekki til staðar. Stærsti munurinn á dvöl í og utan heimavistar liggur í húsnæðiskostnaði. Einnig er töluverður munur á verði eftir heimavistum. Mun ódýrara er fyrir nemendur að dvelja á heimavist en leigja húsnæði á hinum almenna markaði, en taka þó fram að leigumarkaðurinn er afar misjafn eftir landshlutum. Gera má ráð fyrir að leiguverð sé mun hærra á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri en annars staðar á landinu. Í töflu II-11 er annars vegar sýndur heildarkostnaður námsmanns sem leigir einn á almennum leigumarkaði og hins vegar í félagi við annan, sem er mun algengara í raun. Ferðakostnaður fer aðallega eftir því hve langt er á milli lögheimilis og skóla. Því lengra sem er á milli því dýrara verður ferðalagið. Á móti þessu kemur þó að dvalarstyrkur ríkissjóðs eykst að einhverju leyti eftir því sem fjarlægðin lengist að næsta framhaldsskóla frá lögheimili. Þannig jafnast nokkuð munurinn á þessum kostnaðarlið fyrir einstaka námsmenn. Undir liðinn „afþreying“ flokkast t.d. lestur, notkun síma og veraldarvefsins eða sjónvarpsnotkun. Ljóst er að þessi kostnaðarliður getur verið nokkuð misjafn. Bæði eru ýmsar aðstæður ólíkar á milli staða, eins og hvort til staðar er frír aðgangur að tölvum og veraldarvefnum eða sjónvarpi, og einnig má

reikna með að afþreyingarval einstaklinga sé missambætt vali annarra fjölskyldumeðlima á dægrastyttingu. Þess vegna hlýtur viðbótarkostnaður að vera nokkuð misjafn við afþreyingu utan heimabyggðar.

Að öllu meðtöldu má ætla að viðbótarkostnaður vegna skólagöngu ungmennis utan heimabyggðar liggi einhvers staðar á bilinu 50.000–330.000 kr. á ári fyrir nemendur sem eru á heimavist, en 150.000–600.000 kr. ef leigja þarf á almennum markaði. Viðbótarkostnaður við fjögurra ára framhaldsskólanám gæti því samtals numið um 200.000–1.300.000 kr á öllum námsárunum hjá nemanda í heimavist, sé gert ráð fyrir eðlilegri námsframvindu, og einhvers staðar á milli 260.000–1.500.000 á mann í tvíþýli á almennum leigumarkaði.

Þótt hér sé gert ráð fyrir að unglingar leigi eigin íbúð, annaðhvort einir sér eða með fleirum, er þó líklega mun algengara að þeir fái inni hjá ættingjum og vinum meðan á námi stendur, eða leigi eitt herbergi.

### II.3.5 Félagslegir þættir

Sá kostnaður sem fylgir námi við fjarlægum skóla getur eins og að framan kemur fram verið mikill og ekki er sjálfgefið að foreldrar hafi ráð á að greiða hann. Oft verða nemendur sjálfir að greiða a.m.k. hluta kostnaðarins og fjármagna hann annaðhvort með sumarvinnu eða vinnu með námi. Ef viðbótarkostnaður við það að stunda nám utan heimahéraðs er hár, er hætt við að sumarhýran dugi stundum skammt og að nemendur verði þess vegna einnig að vinna með skóla.

Þeir nemendur sem þurfa að vinna mikið með námi vegna þess hve dýrt er að stunda framhaldsnám hljóta að tapa verulegum tíma frá náminu. Það getur síðan leitt til þess að nemendur hætti í framhaldsskóla vegna of mikils álags eða að þeir dragist of mikið aftur úr og missi áhugann á náminu.

Í nýlegri könnun um brottfall nemenda úr framhaldsskóla kemur skýrt fram að áhugaleysi eða leiði og peningaleysi eru meðal algengustu ástæðna fyrir því að nemendur hætta námi.<sup>38</sup> Það hefur ekki verið kanna sérstaklega hvers vegna nemendur sem sækja skóla um langan veg hætta í námi, en fastlega má gera ráð fyrir að fjárskortur og ýmis vandamál honum tengd séu þar ofarlega á blaði.

Þegar erfiðleikar steðja að getur verið gott að leita til ættingja og vina. Nemendur sem stunda skóli fjarri heimahögum getur hins vegar skort félagslegan stuðning ef í harðbakka slær. Af þeim sökum geta þeir átt undir högg að sækja og hugsanlega flosnað upp frá námi vegna vandamála sem þeir geta ekki ráðið fram úr án stuðnings nákominna. Fjölmörg dæmi eru um námsmenn sem kunnu fótum sínum ekki forráð er þeir settust á skólabekk fjarri heimahögum, og aðhaldi heimilisins sleppti.

---

<sup>38</sup> Heimild: Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002).

### II.3.6 Togkraftur skólanna

Hér að framan hefur verið bent á tvö atriði sem geta ráðið miklu um hvort nemendur leggja stund á framhaldsnám. Annars vegar framboð náms heima í héraði og hins vegar sá kostnaður sem fylgir því að setjast á skólabekk, bæði sá tekjumissir sem nemendur verða fyrir þegar þeir geta ekki stundað fulla vinnu og einnig sá kostnaður sem námið hefur í för með sér. Þessi atriði vega vitanlega misþungt í ákvarðanatöku ungmenna, en eigi að síður virðist sem með þeim megi skýra – a.m.k. að hluta til – þann mun sem er á hlutfallslegri skólasókn á milli landshluta. En það er ekki síður áhugavert að skoða hvar nemendur kjósa að leggja stund á nám og hvort hollustan við heimaskólann sé misjöfn eftir svæðum.

Möguleikar nemenda til að mennta sig á áhugasviði sínu takmarkast eðlilega við námsframboð í þeim skólum sem hugur þeirra stendur til. Ef áhugi á framhaldsnámi væri jafndreifður milli landshluta og kostnaður alls staðar á landinu sá sami mætti búast við því að nemendur á svæðum þar sem námsframboð er takmarkað sæktu skóla þar sem úrvalið er betra. Í töflu II-12 er reynt að bregða frekara ljósi á skólasókn eftir landshlutum. Í efsta hluta hennar má sjá hvernig skólasóknin skiptist eftir héruðum og í neðri hlutanum eru sömu upplýsingar settar fram á hlutfallsformi. Á meginhornalínu efsta hluta töflunnar, sem er skyggð, má lesa hversu margir nemendur frá viðkomandi svæði stunduðu nám í skólum þar. Hver lína sýnir aftur á móti hversu margir nemendur stunduðu nám á hverju svæði og hvaðan þeir komu, en hver dálkur hvar nemendur frá viðkomandi svæði voru við nám. Svo dæmi sé tekið þá stunduðu um 12.400 ungmenni nám í almennum framhaldsskólum á höfuðborgarsvæðinu og þar af voru heimamenn 11.041. Um 300 nemendur komu af Suðurlandi og Vesturlandi og um 150 frá öðrum landshlutum.

Tafla II-12. Skólasókn nemenda í framhaldsskólum eftir landshlutum haustið 2001

	Höfuð- borgar- svæði	Vestur- land	Vest- firðir	Norður- land vestra	Norður- land eystra	Austur- land	Suður- land	Suður- nes	Nemendur í skólum alls
Fjöldi nemenda									
Höfuðborgarsvæði	11.041	289	155	148	143	155	319	159	12.409
Vesturland	9	601	10	6	0	4	1	1	632
Vestfirðir	7	1	329	1	1	0	1	0	340
Norðurland vestra	11	5	5	418	5	4	1	2	451
Norðurland eystra	180	91	88	102	1.655	101	66	23	2.306
Austurland	12	1	0	1	1	626	3	0	644
Suðurland	38	13	27	3	3	12	1.079	8	1.183
Suðurnes	9	5	4	4	2	3	4	841	872
Íbúar í námi alls	11.307	1.006	618	683	1.810	905	1.474	1.034	
Skólasókn nemenda í hverjum landshluta, hlutfallstölur									
Höfuðborgarsvæði	89,0	2,3	1,2	1,2	1,2	1,2	2,6	1,3	12.409
Vesturland	1,4	95,1	1,6	0,9	0,0	0,6	0,2	0,2	632
Vestfirðir	2,1	0,3	96,8	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	340
Norðurland vestra	2,4	1,1	1,1	92,7	1,1	0,9	0,2	0,4	451
Norðurland eystra	7,8	3,9	3,8	4,4	71,8	4,4	2,9	1,0	2.306
Austurland	1,9	0,2	0,0	0,2	0,2	97,2	0,5	0,0	644
Suðurland	3,2	1,1	2,3	0,3	0,3	1,0	91,2	0,7	1.183
Suðurnes	1,0	0,6	0,5	0,5	0,2	0,3	0,5	96,4	872
Skólasókn nemenda frá hverjum landshluta, hlutfallstölur									
Höfuðborgarsvæði	97,6	28,7	25,1	21,7	7,9	17,1	21,6	15,4	11.307
Vesturland	0,1	59,7	1,6	0,9	0,0	0,4	0,1	0,1	1.006
Vestfirðir	0,1	0,1	53,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	618
Norðurland vestra	0,1	0,5	0,8	61,2	0,3	0,4	0,1	0,2	683
Norðurland eystra	1,6	9,0	14,2	14,9	91,4	11,2	4,5	2,2	1.810
Austurland	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	69,2	0,2	0,0	905
Suðurland	0,3	1,3	4,4	0,4	0,2	1,3	73,2	0,8	1.474
Suðurnes	0,1	0,5	0,6	0,6	0,1	0,3	0,3	81,3	1.034

Um 89% nemenda í skólum á höfuðborgarsvæðinu voru með öðrum orðum frá Reykjavík og nágrannasveitarfélögum. Aftur á móti voru ríflega 11.300 nemendur frá höfuðborgarsvæðinu við nám í framhaldsskólum, þar af 11.041 í Reykjavík, 180 á Norðurlandi eystra, en mun færri annars staðar. Í miðhluta töflunnar er sýnd hlutfallsleg skólasókn nemenda eftir landshlutum. Í skyggðu reitunum á aðalhornalínunni má sjá hversu hátt hlutfall námsmanna í hverjum landshluta kom frá sama landshluta. Þar kemur t.d. fram að 89% námsmanna á höfuðborgarsvæðinu voru þaðan, og 95% námsmanna í Fjölbautaskóla Vesturlands komu af Vesturlandi. Í þriðja hluta töflunnar er síðan tilgreint hversu hátt hlutfall námsmanna frá hverjum landshluta stundaði nám í sínu heimahéraði (skyggðu reitirnir) og annar staðar. Nálega 98%

framhaldsskólanema af höfuðborgarsvæðinu sóttu skóla þar, en einungis rúmur helmingur nemenda af Vesturlandi og Vestfjörðum.

Af töflunni má draga tvær skýrar ályktanir. Annars vegar að langflestir nemendur skólanna koma úr viðkomandi landshluta og hins vegar að nemendur frá svæðum, þar sem námsframboð er takmarkað, eru duglegir við að bera sig eftir björginni annars staðar. Sem fyrr getur var nær helmingur námsmanna á Vestfjörðum og Vesturlandi utan heimahaganna og þetta hlutfall var einnig hátt á Norðurlandi vestra, Austurlandi og Suðurlandi. Hár kostnaður við að stunda nám fjarri heimaslóð fælir því ekki alla frá námi.

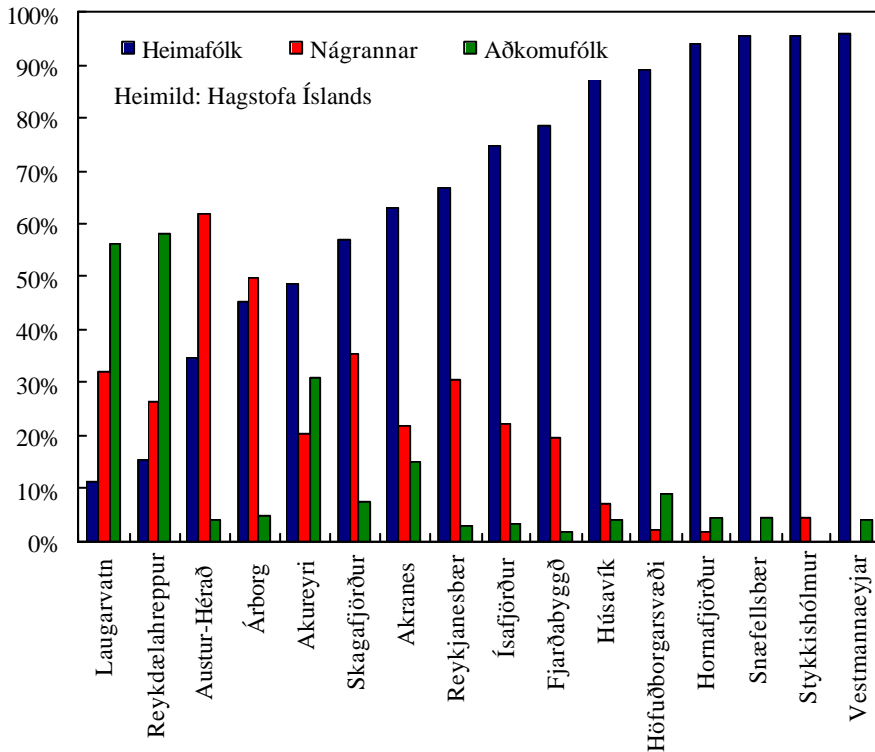
En skoðum betur hvaðan nemendur skólanna koma. Á mynd II-35 er nemendum í framhaldsskólum landsins skipt í þrennt. Í fyrsta lagi nemendur sem eiga lögheimili í sama sveitarfélagi og skólinn (heimafólk), í öðru lagi nemendur sem búa í nágrennasveitarfélögum (nágrennar), og í þriðja lagi nemendur sem koma annars staðar að af landinu (aðkomufólk). Langflestir nemendur eru að jafnaði úr sama sveitarfélagi og skólinn er staðsettur í, en þó eru á þessu nokkrar undantekningar. Einungis 12% nemenda Menntaskólans á Laugarvatni eru úr Laugardalshreppi, sem kemur ekki á óvart þar sem íbúar í hreppnum voru einungis um 250 í árslok 2001. Tæpur þriðjungur nemenda kom úr nágrennasveitarfélögum og rúmur helmingur frá fjarlægari héruðum. Sömu sögu er að segja um Framhaldsskólann á Laugum. Fæstir nemendanna eru heimamenn, enda íbúar hans einungis um 260 í árslok 2001. Athyglisverðara er hins vegar að um þriðjungur nemenda Menntaskólans á Akureyri og Verkmennaskólans á Akureyri eru aðkomumenn, en aðdráttarafl framhaldsskólanna á Akureyri hefur löngum náð langt út fyrir landsfjórðunginn. Að jafnaði er hins vegar mikill meirihluti nemenda annaðhvort úr sama sveitarfélagi eða næsta nágrenni. Einungis um 3% nemenda Menntaskólans á Ísafirði komu þannig lengra að og hlutfall aðkomufólks var á bilinu 4–8% í öllum öðrum skólum landsins nema framhaldsskólum í Reykjavík, Fjölbrautaskóla Vesturlands á Akranesi og útibúi hans í Stykkishólmi. Enginn nemandi útibúsins var aðkomumaður, en tíundi hver nemandi skólanna í Reykjavík var langt að kominn og 15% nemenda framhaldsskólans á Akranesi.

Nemendur sem hyggjast sækja skóla um langan veg þurfa líklega að gaumgæfa val sitt enn betur en nemendur í sveitarfélögum þar sem námsframboð er betra. Kostnaður þeirra er oft meiri en hinna og langar fjarverur frá vinum og ættmönnum geta tekið á. Samkvæmt nýlegri könnun virðist einnig sem nemendur utan höfuðborgarsvæðisins séu mun ánægðari með þann framhaldsskóla sem þeir fóru í en nemendur á Reykjavíkursvæðinu.<sup>39</sup> Þannig sögðust 19% nema utan Reykjavíkur hafa haft áhuga á að fara í annan framhaldsskóla en þeir fóru í, en rúmur fjórðungur nema á höfuðborgarsvæðinu hafði hug á að stunda nám í öðrum skóla en þeir sóttu.

---

<sup>39</sup> Heimild: Jón Torfi Jónsson og Kristjana Stella Blöndal (2002).

Mynd II-35. Skipting nemenda í framhaldsskólum eftir búsetu haustið 2001



### II.3.7 Hreyfanleiki og festa

Í nýlegri haustskýrslu Hagfræðistofnunar er fjallað ítarlega um flutningahneigð fólks eftir aldri og bent á að einstaklingar á tvítugsaldri séu líklegri en aðrir til að hleypa heimdraganum. En líkur á að fólk flytjist á milli staða eru ekki einvörðungu háðar aldri, menntun virðist einnig skipta miklu máli. Í skýrslunni var sérstaklega athugað hvort einstaklingar, sem höfðu tekið lán hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna, væru líklegri til að flytja en þeir sem voru skuldlausir við LÍN. Könnunin náði til tveggja aldurshópa, annars vegar einstaklinga sem voru á aldrinum 15–20 ára árið 1988 og hins vegar einstaklinga á aldrinum 21–30 ára. Kannað var hversu stórt hlutfall þessara einstaklinga hafði flust búferlum á árunum 1988–2000, en tvö styttri tímabil, 1988–1994 og 1994–2000, voru einnig athuguð. Í ljós kom að 93% ungmenna á aldrinum 15–20 ára, sem tekið höfðu lán hjá LÍN árið 1988 og bjuggu í Reykjavík, bjuggu enn í höfuðstaðnum árið 2000 (sjá töflu II-13). Samsvarandi hlutfall fyrir þá sem bjuggu í nágrenni Reykjavíkur var um 54% og heldur lægra fyrir einstaklinga sem bjuggu á Suðurnesjum árið 1988. Um 45% lánsþega LÍN á Akureyri voru enn búsetti þar árið 2000 og nálega 40% þeirra sem bjuggu á Austur- og Suðurlandi. Hins vegar voru aðeins um 30% einstaklinga á þessum aldri enn búsettir á Vesturlandi, Vestfjörðum og Norðurlandi utan Akureyrar. Sama þróun blasir við ef litið er til einstaklinga sem voru

á aldrinum 21–30 ára árið 1988. Nær þrjú fjórðu hlutar þeirra bjuggu enn í Reykjavík, rétt ríflega helmingur enn í sveitarfélögum í nágrenni borgarinnar og um 44% íbúa á Suðurnesjum og Akureyri. Einungis um fjórðungur Vestfirðinga var enn á Vestfirðum árið 2000 og á bilinu 30–37% íbúa í öðrum landshlutum.

Íbúar sem voru skuldlausir við LÍN árið 1988 og bjuggu utan Reykjavíkur voru aftur á móti mun ólíklegri til að flytja. Um eða yfir helmingur íbúa bjó á sama stað árið 2000 og 12 árum áður. Eina undantekningin eru Vestfirðir, en þar bjuggu einungis um 44% íbúa sem voru skuldlausir við LÍN árið 1988 enn 12 árum síðar.

Tafla II-13. Búferlaflutningar á árunum 1988–2000. Hlutfall þeirra íbúa sem bjuggu enn í sama landshluta árið 2000 og árið 1988

	15-20 ára		21-30 ára	
	Lánþegar	Skuldlausir	Lánþegar	Skuldlausir
	LÍN	við LÍN	LÍN	við LÍN
Reykjavík	79,9	74,6	70,2	71,9
Nágrenni Reykjavíkur	53,9	62,5	68,5	56,4
Reykjanes	49,7	72,7	77,1	43,7
Vesturland	29,4	52,0	64,5	38,3
Vestfirðir	29,6	43,9	53,4	25,2
Norðurland vestra	32,2	50,5	59,6	28,9
Norðurland eystra	29,7	50,4	62,3	31,4
Akureyri	45,0	57,6	68,5	43,6
Austurland	38,5	55,4	65,2	32,4
Suðurland	39,6	59,1	71,4	37,6

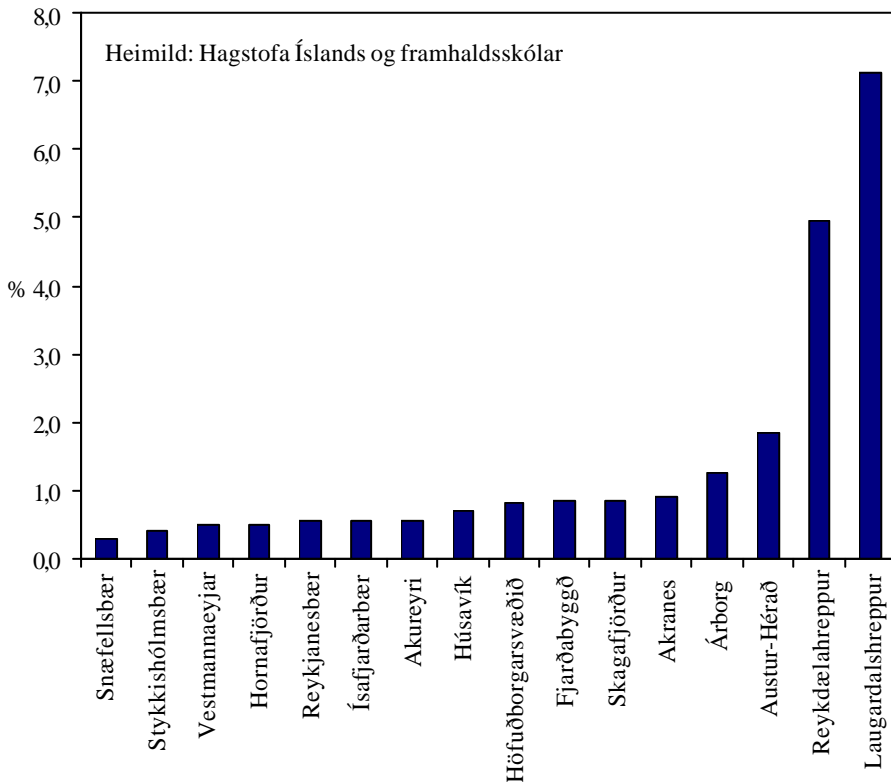
Heimild: Haustskýrsla Hagfræðistofnunar 2002.

Engin sambærileg athugun hefur verið gerð á því hversu vel sveitarfélögum helst á fólki með framhaldsskólamenntun eingöngu, en líklegt má telja að þar hafi svipuð þróun verið upp á teningnum á flestum smærri stöðum landsins. Víða skortir tilfinnanlega störf fyrir fólk með meira en grunnskólamenntun og þeir einstaklingar neyðast því til að leita annað eftir atvinnu. Þunnur vinnumarkaður með fáum menntuðum einstaklingum dregur síðan úr líkum þess að fyrirtæki sem vilja ráða menntað fólk í vinnu staðsetji sig þar. Þannig verður menntunarskorturinn til að ýta undir fábreytni í atvinnulífi og fábreytnin til að fæla menntað fólk frá búsetu.

Framhaldsskólarnir sjálfir eru aftur á móti oft mikilvægur hlekkur í vinnumarkaði sveitarfélaganna. Kennarar skólans eru gjarnan vel menntaðir og makar þeirra jafnvel einnig og því getur skipt sköpum upp á framboð starfa fyrir nænntaða einstaklinga hvort framhaldsskóli er í héraðinu. Eins og kemur fram á mynd II-36 er fjöldi kennara við framhaldsskóla yfirleitt tiltölulega lágt hlutfall af íbúafjölda hvers sveitarfélags, eða innan við 1%. Hér er mikilvægi skólanna í atvinnulífinu vafalítið vanmetið, þar eð réttara hefði verið að miða fjölda kennara við heildarfjölda ársverka en ekki íbúafjölda.

Tölur um vinnuafli á hverjum stað lágu hins vegar ekki á lausu. Þó má gera ráð fyrir að hægt væri að tvöfalda þær hlutfallstölur sem fram koma á myndinni ef sýna ætti hlutfall kennara af vinnuafli í hverju sveitarfélagi. Í litlu sveitarfélögunum tveimur, Reykdælahreppi og Laugardalshreppi, svaraði fjöldi kennara þó til 5–7% af íbúafjölda.

Mynd II-36. Fjöldi kennara við framhaldsskóla sem hlutfall af íbúafjölda hvers sveitarfélags árið 2001, hlutfallstölur



Í framhaldsskólum á landsbyggðinni eru stofnanirnar gjarnan nýttar í fleira en einungis skólastarf. Undanfarin ár til að mynda hafa verið starfrækt hótél eða gistiheimili á sumrin í heimavistum níu af hinum 14 framhaldsskólum sem starfa utan höfuðborgarsvæðisins. Starfsemi hótela hefur ótvíræða kosti fyrir bæði skólana og hótélrekendur. Leigugjöldin sem skólarnir fá í sínar hendur bæta upp þann kostnað sem til fellur við að reka byggingarnar og eflaust gott betur. Algengt er að starfsfólk skólanna – kennarar, starfsfólk í mótuneyti og við ræstingar – drýgi tekjur sínar með því að vinna við hótelin á sumrin og einnig eru kennarar oft leiðsögumenn. Að auki fá hóteleigendur oft hæft starfsfólk frá skólunum og nemendur sjálfir skemmtilegri og stundum betur launað sumarstarf en nemendum annars staðar stendur til boða.

### II.3.8 Niðurstöður

Námsframboð á framhaldsstigi hefur vaxið stórum síðustu áratugi og unglingar við lok aldarinnar höfðu meiri valmöguleika en nokkurn tíma áður hefur þekkt. Mikill munur er þó á milli landshluta á því úrvali náms sem boðið er upp á. Mest er framboðið á höfuðborgarsvæðinu. Þessi munur getur leitt til þess að unglingar á stöðum þar sem úrval er lítið hætti við að sækja framhaldsnám og af þeim sökum er brýnt að hvetja og styrkja ungmenni til að sækja skóla utan sinnar heimabyggðar. Hér getur þó verið við ramman reip að draga þar eð kostnaður við skólasókn getur verið afar mikill. Ungmönnum standa nú þegar til boða styrkir til að stunda nám utan síns héraðs og við marga framhaldsskóla eru jafnframt heimavistir þar sem nemendur geta fengið húsnæði og máltíðir við vægu verði. En engir skólar í Reykjavík bjóða upp á heimavistir heldur verða nemendur annaðhvort að leita á náðir ættingja og vina eða leigja sér herbergi eða jafnvel íbúð

á frjálsum markaði. Það gæti því orðið framhaldsskólanemendum utan af landi mjög til hagsbóta ef byggðar væru heimavistir á höfuðborgarsvæðinu.

Á hitt ber einnig að líta að víða úti á landsbyggðinni hefur verið lítið um atvinnutækifæri fyrir fólk með framhaldsskólamenntun og þessir einstaklingar hafa því stundum flutt sig um set þangað sem fleiri tækifæri bjóðast eða til að halda áfram námi. Bætt menntun kann því að stuðla að auknum búferlaflutningum. Hin vegar hlýtur bætt menntun ávallt að vera æskileg óháð því hvaða áhrif hærri menntunarstig hefur á byggðapróun.

## **III. hluti**

# **Aðgerðir til að styrkja byggð**

### III.1 Byggðaaðgerðir á Íslandi

Allt frá því að byggð fór að dafna við sjávarsíðuna og fólki fór að fækka í sveitum landsins hafa ráðamenn þjóðarinnar reynt að stemma stigu við búferlaflutningum landsmanna. Á árunum milli stríða var einkum reynt að vinna á móti flutningum frá sveitum til bæja víðs vegar um landið, en eftir heimsstyrjöldina síðari hefur áherslan fyrst og fremst verið lögð á að styrkja byggðarlög utan höfuðborgarsvæðisins og koma í veg fyrir að suðvesturhornið dragi til sín of marga íbúa.

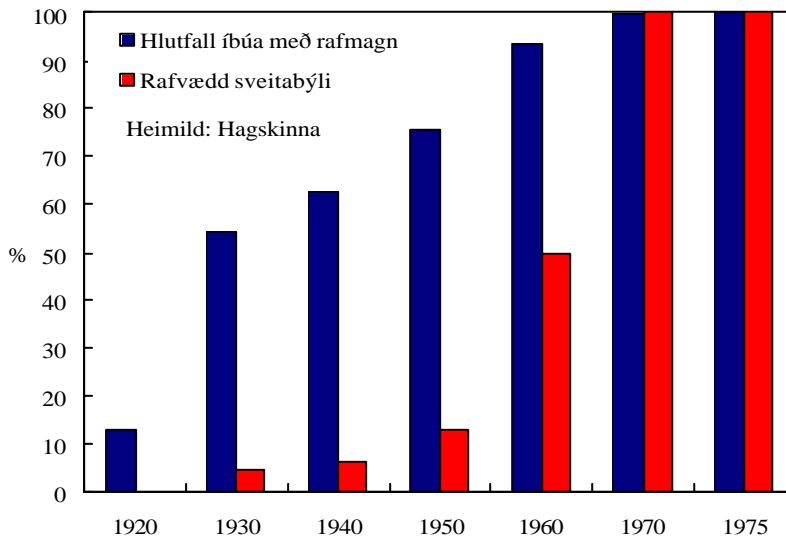
Árin 1950–80 hljóta með vissu að teljast gullöld íslenskrar byggðastefnu. Fyrri hluta þess tímabils var megináherslan lögð á fjárfestingar í landbúnaði, en á seinni hlutanum var mest kapp lagt á fjárfestingar í sjávarútvegi (sjá töflu III-1). Miklar veituframkvæmdir voru einnig á þessum árum hvarvetna um land en þær eru ekki nema að óverulegu leyti tengdar byggðastefnu. Áfram var haldið við að virkja Sogið til raforkuframleiðslu á fimmta áratugnum og um svipað leyti hófust einnig virkjunarframkvæmdir í Laxá í Þingeyjarsýslu. Búrfellsvirkjun var tekin í gagnið áratug síðar. Að auki var lagt í nýjar hita- og vatnsveitur. Unnið var að því að leggja síma á hvern bæ og vegir og brýr voru bætt víða um land. En framkvæmdagleðin náði ekki einvörðungu til dreifbýlisins, í þéttbýli stóðu á þessum árum einnig yfir umfangsmiklar götu- og holræsaframkvæmdir.

Tafla III-1. Hlutfallslegar breytingar á magnvísitölu fjármunaeignar á milli áratuga á tímabilinu 1950–2000

	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00
Landbúnaður	62,7	38,6	33,3	8,1	5,3
Fiskveiðar	49,6	36,2	131,6	50,5	-14,4
Fiskiðnaður	19,3	25,7	73,7	25,9	23,9
Rafvirkjanir og rafveitur	154,6	95,1	122,2	8,7	19,3
Hitaveitur	149,6	170,6	239,2	22,3	- 9,4
Vatnsveitur	16,4	94,3	44,8	24,6	7,2
Póstur og sími, útvarp og sjónvarp	34,5	83,6	23,5	58,6	74,4
Atvinnuvegir alls	52,6	67,7	77,7	37,3	26,1
Opinberar framkvæmdir:					
Vegir og brýr	13,2	54,4	76,5	23,6	26,0
Götur og holræsi	20,2	94,0	61,7	36,3	23,9
Fjármunaeign alls	56,1	61,9	65,0	33,9	23,8

Þessar fjárfestingar voru vitaskuld nauðsynlegar ef færa átti íslenskt samfélag inn í 20. öldina, en jafnframt var tækifærið notað til þess að snúa vörn í sókn í byggðamálum, efla sveitirnar og minni þéttbýlisstaðina og gera lífsskilyrði í sveitunum betri með bættum vegasamgöngum, rafmagni, hitaveitu og síma. Þessa áratugi snerist því byggðastefnan fyrst og fremst um að treysta innviði hinna dreifðu byggða og óhætt er að segja að í því efni hafi verið lyft grettistaki. Um 1960 var komið símasamband á næstum hvern bæ og upp úr 1970 var rafvæðingu sveitanna lokið (sjá mynd III-1).

Mynd III-1. Rafvæðing Íslands á tímabilinu 1920–1975 (hlutfallstölur)

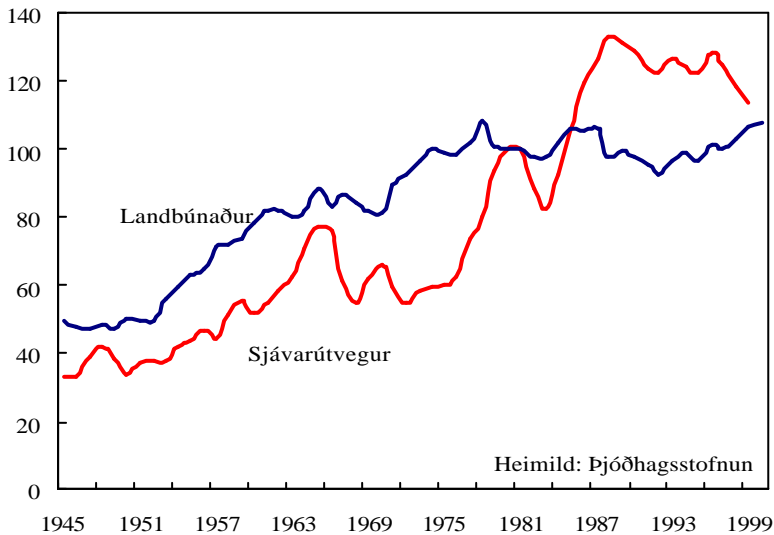


Afleiðingar þessarar kraftmiklu byggðastefnu létu ekki á sér standa. Verðmæti landbúnaðarframleiðslunnar óx ár frá ári og nam verðmætaaukningin um 55% frá 1950 til 1960 (sjá mynd III-2). Heldur hægði á vextinum á sjöunda áratugnum, en á þeim áttunda jókst framleiðslan enn á ný og nú um nálega fjórðung. Svipaða sögu var að segja um sjávarútveg. Aflatekjur á föstu verðlagi jukust um rúm 50% á árunum 1950–60, mest vegna góðrar síldveiði, og um fjórðung á næsta áratug þar á eftir. Á áttunda áratugnum óx síðan aflaverðmætið um rúm 50% á nýjan leik og varð sú aukning fyrst og fremst vegna stóraukins botnfiskafla.

Á níunda áratugnum varð gríðarleg uppbygging í fiskeldi og loðdýrarækt en þar reyndist boginn hafa verið spenntur alltof hátt og mörg hinna nýju fyrirtækja römbuðu fljótlega á barmi gjaldþrots. Mörg sjávarútvegsfyrirtæki stóðu einnig illa eftir afar mögur ár og í lok áratugarins voru því stofnaðir tveir sjóðir, Atvinnuþryggingarsjóður útflutningsgreina og Hlutfjárssjóður, sem lánuðu fé og veittu framlög til fjárhagslegrar endurskipulagningar útflutningsfyrirtækja. Ef undan er skilin Vestfjarðaaðstoðin nokkrum árum síðar hefur ríkisvaldið að mestu haldið að sér höndum síðan þá hvað varðar sértækar aðgerðir. Tímar opinberra afskipta og lánaþyrngreiðslu eru að miklu

leyti liðnir, en í þeirra stað hafa komið járnhörð lögmál markaðarins. Þetta hefur leitt til þess að byggðastefnan hefur breytt verulega um svip og nú má í meginatriðum skipta skipulögðum byggðaaðgerðum í tvennt; beinan og óbeinan stuðning við heimilin annars vegar og hins vegar stuðning við atvinnulíf á landsbyggðinni.

Mynd III-2. Verðmæti landbúnaðarframleiðslunnar og heildarafletekjur á föstu verðlagi 1945–2000 (vísitala, 1980=100)



Beinn stuðningur við heimilin felst fyrst og fremst í niðurgreiðslu á orku til húshitunar og styrkjum til náms á framhaldsstigi. Óbeinn stuðningur endurspeglast í atvinnustefnunni, jöfnunarsjóðum hvers konar sem og öðrum fyrirgreiðslum.

Stuðningur við atvinnuvegina kemur meðal annars fram í lánum Byggðastofnunar til rekstrar og uppbyggingar á landsbyggðinni, byggðatengdum fiskikvótum og flutningsjöfnunarsjóðum. Þá skal einnig til telja Jöfnunarsjóð sveitarfélaga en hann færir fjármuni frá fjölmennum sveitarfélögum til þeirra fámennari með sköttum og lánum til félagslegra íbúða.

Sú atvinnustefna sem hér er rekin hefur víðtæk áhrif á landsbyggðina. Landbúnaðarstefnan felur óneitanlega í sér stuðning við bændur sem eðli máls samkvæmt búa allir á landsbyggðinni. Ekki er þó skýrt að landbúnaðarstefnan sé eingöngu rekin vegna byggðasjónarmiða og því er hún ekki talin sem beinn byggðastyrkur hér. Sjávarútvegsstefnan hefur einnig oft og tíðum tekið mikið tillit til hagsmuna hinna dreifðu byggða. Þá hafa byggðasjónarmið stundum ráðið ferðinni við staðsetningu iðnfyrirtækja og opinberra stofnana.

Hér á eftir er nánar fjallað um þessa meginþætti byggðastefnu nútímans, en í næsta kafla er til samanburðar rætt um þá stefnu er fylgt hefur verið í nágrannalöndum okkar.

### III.1.1 Beinar aðgerðir er snúa að heimilum

#### III.1.1.1 Niðurgreiðslur á húshitunarkostnaði

Niðurgreiðslur á raforku til hitunar íbúðarhúsa hófust í byrjun níunda áratugarins. Frá 1983 og fram til loka árs 2002 námu þessar niðurgreiðslur tæpum 11,4 milljörðum kr. og er þá ekki tekið tillit til endurgreiðslu virðisaukaskatts af hitun íbúðarhúsa né stefnu orkufyrirtækjanna. Við verðlagningu á raforku til húshitunar er orkan flokkuð sem viðbótarnotkun og dreifing hennar er verðlögð samkvæmt því. Því er dreifing á orku til húshitunar verðlögð mun lægra en önnur raforkunotkun. Í þessu felst einnig styrkur.

Með lögum um niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar, sem samþykkt voru í maí 2002, er stefnt að jöfnun hitunarkostnaðar og lækkun á heildarkostnaði við upphitun húsnæðis í landinu og er það gert með styrkjum sem greiðast úr ríkissjóði til þeirra sem ekki hafa aðgang að hitaveitu.<sup>40</sup> Eigandi íbúðar getur sótt um niðurgreiðslu til Orkustofnunar sem ákveður á hvaða formi umsóknir skulu sendar og metur á grundvelli umsóknar hvort skilyrði laga fyrir niðurgreiðslum séu uppfyllt.

Á fjárlögum ársins 2002 voru ætlaðar 853 milljónir kr. úr ríkissjóði til þessara niðurgreiðslna, afsláttur Landsvirkjunar er um 100 milljónir kr. og afsláttur Orkubús Vestfjarða og Rafmagnsveitna ríkisins um 20 milljónir kr. (sjá töflu III-2). Auk þess kunna að vera niðurgreiðslur hjá öðrum veitufyrirtækjum en upphæð þeirra hefur ekki verið tekin saman.

Tafla III-2. Niðurgreiðslur á raforku til húshitunar á verðlagi ágúst 2002 (milljónir kr.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Rafmagnsveitur ríkisins	394.818	374.232	373.454	387.847	456.998	478.266	545.521	-
Orkubú Vestfjarða	128.440	120.922	125.310	126.958	150.596	186.790	167.672	-
Bæjarveitur Vestmannaeyja	46.208	48.478	49.164	48.036	68.854	83.160	76.130	-
Rafveita Reyðarfjarðar	11.453	10.901	10.820	11.758	13.549	13.947	13.408	-
Hitaveita Rangæinga	2.783	2.683	2.697	2.419	2.189	1.843	1.664	-
Alls	583.703	557.216	561.445	577.019	692.187	764.005	804.396	853.000

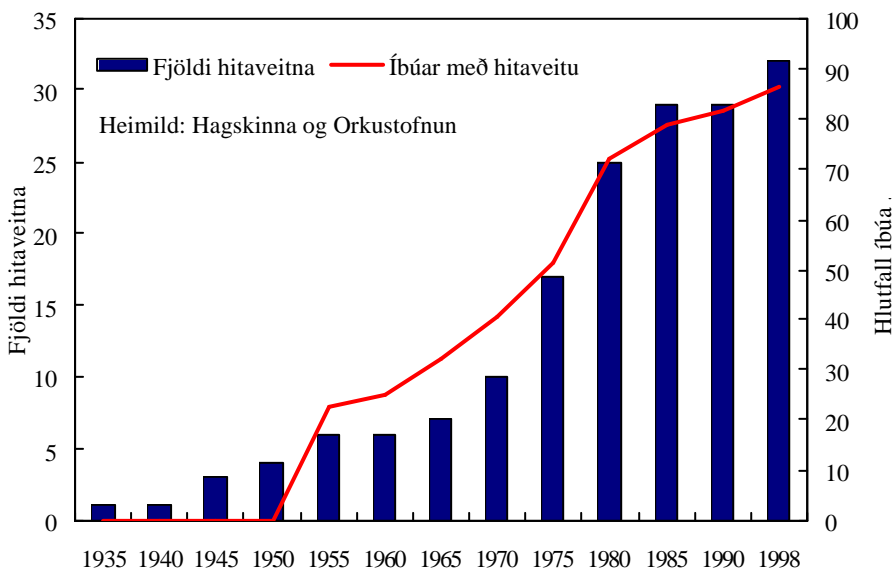
Heimild: Orkustofnun, og fjárlagafrumvarp. \*Samkvæmt fjárlögum 2002.

Haustið 1999 samþykkti ríkisstjórnin tillögur iðnaðarráðherra um úthlutun styrkja til lagningar nýrra hitaveitna á svæðum sem njóta niðurgreiðslu á rafmagni til húshitunar. Reglurnar eru í samræmi við þá stefnu sem mörkuð var með samþykkt þingsályktunar um stefnu í byggðamállum 1999–2001. Í byggðaáætlun var mörkuð sú stefna að nýta fé

<sup>40</sup> Þessi umfjöllun byggist að mestu á athugasemdum með frumvarpi til laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar.

sem ætlað er til niðurgreiðslu á rafhitun til íbúðarhúsnæðis til þess að lækka stofnkostnað nýrra hitaveitna og stuðla með þeim hætti að aukinni notkun jarðvarma til húshitunar. Auk styrkja til stofnunar nýrra hitaveitna hefur verið unnið að sérstöku jarðhitaleitarátaki á köldum svæðum en þetta er samstarfsverkefni iðnaðarráðuneytisins, Orkustofnunar og Byggðastofnunar. Hitaveitustyrkjunum og jarðhitaleitarátakinu er ætlað að stuðla að frekari nýtingu á heitu vatni til hitunar á íbúðarhúsnæði. Frá því að úthlutun styrkja til hitaveitna hófst haustið 1999 hafa sjö veitur fengið slíka styrki, samtals að fjárhæð rúmlega 216 milljónir kr. Af þessum hitaveitum eru fjórar nýjar en þrjár hafa fengið styrki vegna stækkunar á dreifikerfi.

Mynd III-3. Fjöldi hitaveitna og hlutfall íbúa með hitaveitu 1935–1998



Í kjölfar olíukreppanna á áttunda áratugi síðustu aldar var ákveðið að hefja niðurgreiðslu á olíu til hitunar íbúðarhúsa. Þegar olíuverð lækkaði að nýju var hætt að greiða þessa styrki, auk þess áttu þá flestir landsmenn kost á að kaupa raforku til hitunar íbúðarhúsa. Nú þiggja einungis nokkur íbúðarhús olústyrki. Ekki eru til nákvæmar tölur um fjölda þessara heimila en áætlað hefur verið að þau séu um sextíu, þar af um helmingur í Grímsey.

Ljóst er að niðurgreiðslur vegna húshitunar leiða til minni rekstrarkostnaðar fyrir heimili sem ekki hafa aðgang að jarðvarma. Búseta verður fýsilegri fyrir vikið. Þannig hefur verið reiknað út fyrir árið 2001 að árlegur kostnaður fjölskyldu sem notaði 30 þúsund kWh á ári og byggði á orkuveitusvæði RARIK væri rúmlega 156 þúsund kr. ef ekki kæmu til niðurgreiðslur ríkissjóðs, afsláttur orkufyrirtækjanna og endurgreiðsla á hluta af virðisaukaskatti.<sup>41</sup> Kostnaðurinn eftir niðurgreiðslur var hins vegar um 67

<sup>41</sup> Heimild: Valgerður Sverrisdóttir (2001).

þúsund kr. Notandinn greiðir því einungis um 43% af fullu verði. Sá sem notar 50 þúsund kWh hefði aftur á móti greitt 248 þúsund kr. ef raforkan væri ekki niðurgreidd í stað 101 þúsund kr., eða um 41% af fullu verði.

Stundum hefur verið talið að leggja bæri rafmagn að hverjum bæ vegna þess hve það væri þjóðhagslega óhagkvæmt að nota olíu til að framleiða rafmagn og hita hús. Þetta er þó ekki alls kostar rétt vegna þess að sú ráðstöfun ein og sér að draga úr innflutningi þarf alls ekki að vera þjóðhagslega hagkvæm. Á sumum stöðum kann að vera mun ódýrara að framleiða rafmagn með olíu en að ráðast í flutning og dreifingu á rafmagni frá vatns- eða gufuafsvirkjunum. Þannig myndi án efa kosta mjög mikið að leggja sæstreng út í Grímsey og sú fjárfesting myndi vart verða þjóðhagslega hagkvæm.

Hér er lítið svo á að allar niðurgreiðslur á raforku til húshitunar séu ætlaðar til að jafna aðstöðumun á milli íbúa landsins, og beri því að teljast til kostnaðar við byggðaaðgerðir. Á fjárlögum ársins var þessi liður áætlaður 853 milljónir kr. (lágt mat í töflu III-25). Að auki veita bæði Landsvirkjun og Orkubú Vestfjarða afslátt og er hann áætlaður 120 milljónir kr. Samtals gæti því kostnaður vegna þessarar jöfnunar á raforku til húshitunar numið um 973 milljónum kr. (hátt mat í töflu III-25). Vegna þess hve lítið er um notkun á olíu til húshitunar er lítið framhjá þeim niðurgreiðslum hér.

### III.1.1.2 Styrkir til jöfnunar námskostnaðar í framhaldsskóla

Ríkissjóður veitir námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegri aðstöðu nemenda í framhaldsskólum. Réttar til námsstyrkja njóta íslenskir nemendur sem stunda reglubundið framhaldsnám hér á landi sem ekki er á háskólastigi eða gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi og verða að dvelja utan lögheimilis og fjarri fjölskyldu vegna náms. Skilyrði styrkveitingar er að ekki sé unnt að stunda sambærilegt nám frá lögheimili eða öðrum dvalarstað sem námsstyrkjanefnd metur jafngildan. Ekki skulu þeir njóta styrks samkvæmt lögum þessum er nýta rétt til láns úr Lánasjóði íslenskra námsmanna eða njóta hliðstæðrar fyrirgreiðslu. Styrkir sem nemendur njóta samkvæmt lögum eru: ferðastyrkir, en þeir eru veittir nemendum sem bera verulegan ferðakostnað vegna búsetu sinnar; fæðisstyrkir er samsvari áætluðum hlut launakostnaðar í heildarféðiskostnaði nemanda í skólamötuneyti; húsnaðisstyrkir, en þeir eru veittir nemendum sem ekki eiga kost á heimavist og miðast þeir við helming áætlaðs húsnaðiskostnaðar; sérstakir styrkir sem námsstyrkjanefnd er heimilt að veita efnalitlum nemendum. Í raun eru veittar tvær tegundir styrkja: akstursstyrkir og dvalarstyrkir.

Landinu er skipt í þrjú svæði varðandi upphæð dvalarstyrks. Umsækjendur frá svæði A eiga rétt á tiltekinni grunnupphæð, sem var kr. 68 þúsund á önn í ágúst 2002, þeir sem koma frá svæði B fá allt að 15% uppbót ofan á grunnupphæðina og þeir sem koma frá svæði C fá allt að 30% uppbót. Akstursstyrkir eru nokkru lægri, eða 50 þúsund kr. á önn. Í III-3 má sjá heildarútgjöld vegna jöfnunar námskostnaðar árabilið 1995–2002.

Tafla III-3. Útgjöld ríkissjóðs vegna jöfnunar á námskostnaði (milljónir kr.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Jöfnun á námskostnaði, hlaupandi verðlag	89.488	96.929	105.100	142.148	213.546	323.727	380.948	443.900
Jöfnun á námskostnaði, verðlag ágúst 2002	114598	121394	129291	172005	249813	360636	397807	443900

Heimild: Ríkisreikningur og fjárlagafrumvarp. \*Talan fyrir 2002 er fengin hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Sú tala er bráðabirgðatala.

Auk þessa greiðir ríkið fyrir skólaakstur en helmingur þess kostnaðar fellur til á landsbyggðinni.

Samtals er áætlað að útgjöld ríkisins vegna jöfnunar á námskostnaði á árinu 2002 geti numið tæpum 444 milljónum kr.

### III.1.2 Beinar aðgerðir er snúa að fyrirtækjum

#### III.1.2.1 Byggðastofnun – starfsemi og hlutverk

Hlutverk Byggðastofnunar er í meginatriðum að styrkja byggð og atvinnulíf á landsbyggðinni. Með þetta að leiðarljósi veitir stofnunin lán til verkefnanna og fylgist með framvindu byggðar í landinu. Þá tekur Byggðastofnun einnig þátt í gerð stefnumarkandi byggðaáætlunar fyrir landið allt í samvinnu við iðnaðarráðherra samkvæmt 7. grein laga um Byggðastofnun. Byggðaáætlun er gerð til fjögurra ára í senn, en hana skal endurskoða á tveggja ára fresti.

Byggðastofnun skiptist í fjögur svið; fyrirtækjasvið, lögfræðisvið, rekstrarsvið og þróunarsvið. Fyrirtækjasvið fjallar um umsóknir um lán og styrki og annast úttekt á fyrirtækjum. Lögfræðisvið hefur umsjón með lögfræðilegri þjónustu, innheimtu og skjalagerð. Rekstrarsvið sér um bókhald, greiðslur, innheimtu lána og rekstrar- og greiðsluáætlanir. Þróunarsvið hefur umsjón með byggðaáætlun og úttektum og öðru þróunarstarfi og sér einnig um að samræma starf atvinnuþróunarfélaga sem starfa með stuðningi Byggðastofnunar. Þá sinnir stofnunin ýmsu erlendu samstarfi í byggðamálum fyrir Íslands hönd.

#### Útlán Byggðastofnunar

Byggðastofnun veitir langtímalán til fjárfestinga, hagræðingar og fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækja á landsbyggðinni, en markmið lánveitinganna er að efla byggðar- og atvinnutækifæri utan höfuðborgarsvæðisins. Einn megintilgangurinn með útlánum Byggðastofnunar er að jafna aðgengi fyrirtækja að lánsfé, en fyrirtækjum á landsbyggðinni bjóðast ekki alltaf jafn hagstæðir og fjölbreyttir möguleikar á fjármögnun og fyrirtækjum á höfuðborgarsvæðinu, einkum vegna þess að vedhæfni eigna á landsbyggðinni er ekki jafn gott og þekkist á höfuðborgarsvæðinu. Þetta á sérstaklega við minni fyrirtæki og fyrirtæki á minni stöðum. Lánin eru veitt til allt að

20 ára. Boðið er upp á verðtryggð lán með 7,7% vöxtum eða gengistryggð lán í dollurum og evrum með breytilegum vöxtum og 2,25% álagi (þar af ríkisábyrgðargjald 0,25%).

Á tímabilinu 1995–2001 námu útlán Bygðastofnunar samtals 13,2 milljörðum kr. á verðlagi ágústmánaðar 2002 (sjá töflu III-4). Hæst voru útlánin árið 2000, nálega 2,7 milljarðar kr., en lægst árið 1995, rúmir 1,3 milljarðar kr. Langmest af útlánnum Bygðastofnunar á þessum árum rann til fyrirtækja á Vestfjörðum, eða samtals rúmir 3,9 milljarðar kr., en lánveitingar til fyrirtækja á Austurlandi námu nær 2,6 milljörðum kr. Um helmingur alls þess fjár sem Bygðastofnun lánaði á þessu tímabili rann því til fyrirtækja í þessum tveimur landshlutum. Bygðastofnun ber eingöngu að lána fyrirtækjum úti á landsbyggðinni, en þrátt fyrir það voru á þessu tímabili lánaðar um 120 milljónir kr. til fyrirtækja í Reykjavík. Stærstur hluti þeirra rann til smábátaútgerða á árunum 1996–1998 þegar áttak var gert á landsvísu í þeim málaflokki. Hér er um að ræða fyrirtæki sem skráð voru í höfuðborginni, en störfuðu aðallega utan hennar. Næstmínst var lánað til fyrirtækja á Norðurlandi vestra, tæplega 900 milljónir kr.

Tafla III-4. Lánveitingar Bygðastofnunar eftir landshlutum árin 1995–2001 á verðlagi í ágúst 2001 (milljónir kr.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-01	Hlutfall (%) 1995-01
Reykjavík	17,7	55,6	26,3	18,6	-	-	-	118,2	0,9
Reykjanes	252,6	215,9	135,5	53,9	203,8	39,5	100,4	1001,6	7,6
Vesturland	119,6	279,2	164,0	332,1	245,8	458,4	220,6	1819,8	13,8
Vestfirðir	423,7	616,1	253,9	685,4	494,9	1007,1	431,6	3912,6	29,7
Norðurland vestra	77,2	109,0	99,4	41,1	213,3	184,3	159,7	884,1	6,7
Norðurland eystra	162,0	134,6	333,6	376,1	186,2	375,8	208,2	1776,6	13,5
Austurland	157,8	438,2	454,9	235,8	473,1	374,6	430,9	2565,3	19,5
Suðurland	125,2	161,2	143,9	147,9	131,2	242,7	141,6	1093,8	8,3
Samtals	1335,8	2009,8	1611,5	1890,9	1948,3	2682,4	1693,0	13172,0	100

Fjöldi útlána hefur verið nokkuð breytilegur á milli ára. Þau voru flest árið 1996, eða tæplega 300, en fæst árin 1999 og 2001, ríflega 140 (sjá töflu III-5). Á þessum árum var mikil áhersla lögð á að styrkja smábátaútgerð í landinu og var fjöldi lána veittur til smábátaútgerða.

Nær tveir þriðju hlutar útlána Bygðastofnunar á árunum 1995–2001 runnu til fyrirtækja í sjávarútvegi, tæplega 15% til þjónustufyrirtækja og rúm 10% til iðnaðarfyrirtækja (sjá töflu III-6). Lánveitingar til sjávarútvegsfyrirtækja voru hlutfallslega mestar fyrri hluta tímabilsins, en á síðustu þremur árum hafa þær verið rúmur helmingur.

Lán til þjónustufyrirtækja hafa aftur á móti aukist mjög og verið um fimmtungur útlána síðustu árin. Þar ber hæst lán til ferðaþjónustu, en á undanförunum árum hefur Ferðamálasjóður dregið úr útlánunum sínum. Samkvæmt bráðabirgðatölum fyrir árið 2002 virðist vægi ferðaþjónustu enn hafa aukist og því dregið saman með útlánunum til sjávarútvegs og ferðaþjónustu. Hlutfall lána til iðnfyrirtækja hefur verið nokkuð stöðugt. Þá hafa um 4% útlána Bygðastofnunar farið til fiskeldisfyrirtækja og bæjar- og sveitarfélaga, og svipað hlutfall er ósundurliðað.

Tafla III-5. Fjöldi útlána Bygðastofnunar eftir landshlutum árin 1995–2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995- 01	Hlutfall (%) 1995-01
Reykjavík	4	20	7	7	0	0	0	38	2,9
Reykjanes	29	35	16	10	11	6	8	115	8,7
Vesturland	21	53	26	32	15	30	22	199	15,0
Vestfirðir	39	48	36	43	40	59	36	301	22,6
Norðurland vestra	19	26	14	9	19	14	14	115	8,7
Norðurland eystra	19	26	33	28	16	24	20	166	12,5
Austurland	26	70	50	27	29	36	28	266	20,0
Suðurland	17	20	23	17	13	25	14	129	9,7
Samtals	174	298	205	173	143	194	142	1.329	100

Tafla III-6. Útlán Bygðastofnunar árin 1995–2001 sundurliðuð eftir lántakendum (hlutfallstölur)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Meðaltal
Bæjar- og sveitarfélög	6,2	5,3	4,9	3,7	3,1	2,2	1,6	3,9
Atvinnugreinar:								
Sjávarútvegur	67,4	68,0	65,6	62,7	57,5	56,6	55,3	61,9
Iðnaður	11,1	9,5	9,5	11,2	13,7	13,0	12,3	11,5
Þjónustustarfsemi	7,5	8,2	11,1	13,6	18,6	21,4	22,7	14,7
Fiskeldi	4,2	5,2	5,1	4,8	3,3	3,1	3,4	4,1
Ósundurliðað	3,7	3,8	3,8	4,0	3,8	3,8	4,7	3,9
	100	100	100	100	100	100	100	100

### Afskriftir útlána Bygðastofnunar

Á tímabilinu 1997–2001 afskrifaði Bygðastofnun samtals nálega 1,5 milljarða kr. af útlánunum og hlutafé sínu í öðrum fyrirtækjum (sjá töflu III-7). Afskriftirnar hafa verið langmestar síðustu þrjú árin, eða ríflega 1,3 milljarðar kr. en árin tvö þar á undan námu þær um 140 milljónum kr.

Í árslok 2001 námu útstandandi lán Byggðastofnunar samtals nærri 11,4 milljörðum kr. og í varasjóð var þá búið að ráðstafa 1,5 milljörðum kr., eða sem svarar til 13,2% af útlánunum.

Tafla III-7. Útlán Byggðastofnunar í árslok 1997–2001 og afskriftir (milljónir kr.)

	1997	1998	1999	2000	2001
Framlög í afskriftarsjóð útlána	5	149	292	621	572
Afskriftarsjóður í árslok	1.216	1.324	1.151	1.268	1.502
Afskrifuð útlán á árinu, nettó	-1.212	41	464	505	338
Útlán í árslok	6.316	6.816	7.448	9.399	11.387
Framlög í afskriftarsjóð sem hlutfall af útlánunum, %	0,1	2,2	3,9	6,6	5,0
Afskriftarsjóður sem hlutfall af útlánunum, %	19,3	19,4	15,5	13,5	13,2

### Styrkir Byggðastofnunar

Auk lánveitinga veitir Byggðastofnun styrki í þeim tilgangi að efla nýsköpun í atvinnurekstri á landsbyggðinni. Nýsköpunin getur falist í könnun á nýjum atvinnukostum, vöruþróun, markaðssetningu og fleira þess háttar. Skilyrði til styrkveitinga er að þær séu ekki nýttar til fjárfestingar í húsnæði og vélum í algengum atvinnugreinum. Gæta skal að samkeppnissjónarmiðum við úthlutun styrkja þannig að styrkveiting raski ekki samkeppnisstöðu fyrirtækja á svæðinu.

Mikið hefur dregið úr styrkveitingum Byggðastofnunar síðastliðin ár eins og sjá má á III-4, en fjármagni stofnunarinnar af fjárlögum hefur í staðinn verið ráðstafað til að efla rekstur atvinnuþróunarfélaga á landsbyggðinni. Áður styrkti stofnunin sveitarfélög til hinna ýmsu sérverkefna, en með eflingu atvinnuþróunarfélaganna varð aðkoma Byggðastofnunar markvissari og fjármagnið nýttist betur. Á tímabilinu 1995–2001 voru styrkveitingarnar flestar árið 1997, en þá voru veittir 199 styrkir að upphæð 135 milljónir kr. á verðlagi í ágúst 2002. Fæstir styrkir voru aftur á móti veittir árið 2001, eða 37 styrkir að verðmæti 23,3 milljónir kr. á verðlagi ágúst 2002. Hins vegar var meðalstyrkur á ári hæstur árið 2000, 940 þúsundir kr., en lægstur var meðalstyrkurinn 617 þúsundir kr. árið 1999.

### Atvinnuþróunarfélög

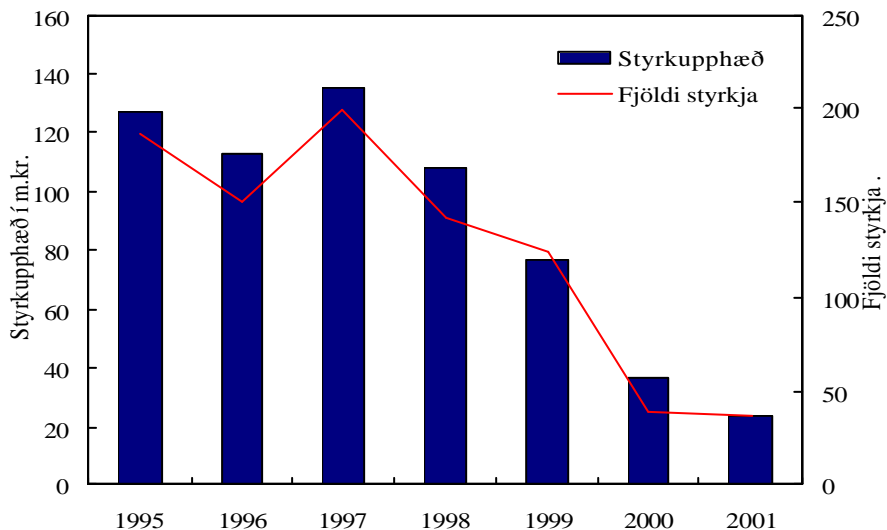
Í lögum um Byggðastofnun er kveðið á um að stofnunin taki þátt í að fjármagna svokölluð atvinnuþróunarfélög í hverju kjördæmi á landinu. Í því skyni hefur Byggðastofnun gert samning við átta atvinnuþróunarfélög víðs vegar um landið.<sup>42</sup> Hlutverk atvinnuþróunarfélaganna er að styrkja atvinnulíf og byggð á þeim svæðum

<sup>42</sup> Atvinnuþróunarfélögin átta eru: Atvinnuráðgjöf Vesturlands, Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða hf., Iðnþróunarfélag Norðurlands vestra, Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar hf., Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hf., Þróunarstofa Austurlands, Atvinnuþróunarsjóður Suðurlands og Markaðs- og atvinnumálaskrifstofa Reykjanesbæjar.

þar sem félögin starfa. Mismunandi er með hvaða hættir rekstarform atvinnuþróunarfélaganna er. Sum eru hlutafélög, önnur rekin á vegum sveitarfélaga og starfsemi sumra byggist á frjálsum framlögum.

Atvinnuþróunarfélögin hafa náið samstarf við Byggðastofnun. Á fjárlögum er ákveðið fjármagn til styrktar rekstri félaganna og auk þess bætir Byggðastofnun þar við nokkru fjármagni. Byggðastofnun skiptir fjármagninu milli félaganna og greiðir það samkvæmt samningi við hvert félag, þar sem tilgreind eru þau verkefni sem félagið tekur að sér. Meðal helstu verkefna má nefna mótun samræmdrar atvinnu- og byggðaþróunarstefnu á starfssvæði félagsins í samvinnu við sveitarfélög, fulltrúa atvinnulífsins og aðra hagsmunaaðila eftir því sem þurfa þykir.

Mynd III- 4. Styrkveitingar Byggðastofnunar 1995–2001 á verðlagi í ágúst 2002



Atvinnuþróunarfélögin veita ráðgjöf við stofnun og rekstur fyrirtækja á sínu starfssvæði, svo sem markaðssókn, vöruþróun, fjármögnun, kynningu, endurskipulagningu, erlend samskipti o.fl. Áhersla skal lögð á nýstofnuð fyrirtæki, fyrirtæki í nýjum atvinnugreinum og fyrirtæki sem hafa afgerandi áhrif á atvinnulíf lítilla byggðarlaga. Félagið veitir upplýsingar um mögulega fyrirgreiðslu og aðstoð annarra aðila og leitar samstarfs við stofnanir í stoðkerfi atvinnulífs, fyrirtæki og aðra aðila sem vinna ráðgjafar- og leiðbeiningarstarf í atvinnumálum. Atvinnuþróunarfélagið vinnur í samstarfi við sveitarfélög, opinbera aðila og félagasamtök að eflingu búsetuþátta, sem m.a. snúa að samgöngum, verslun og þjónustu, húsnæðismálum, félagslegu umhverfi og menntunar- og menningarmálum. Í fjárveitingu til félaganna er einnig gert ráð fyrir verkefnastyrkjum og getur atvinnuþróunarfélagið sótt um stuðning við sérstök verkefni á sviði atvinnu- og byggðaþróunar á starfssvæði sínu.

Framlög Byggðastofnunar til atvinnuþróunarfélaganna námu samtals um 750 milljónum kr. á föstu verðlagi á árunum 1995–2002 og hafa aukist mjög síðustu árin (sjá töflu III-8). Fyrstu tvö ár tímabilsins voru þau rúmar 30 milljón kr., en tvöfölduðust árið 1997 og hækkuðu síðan í rúmar 100 milljón kr. árið þar á eftir. Síðustu ár hafa þau verið 107 milljónir kr. á ári.

Tafla III-8. Framlög Byggðastofnunar til atvinnuþróunarfélaga árin 1995–2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Áætlun 2002	Sam- tals
Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða	3,7	4,6	8,6	15,3	18,9	18,0	16,8	18,1	103,8
Iðnþróunarfélag Norðurlands vestra	4,3	4,1	7,5	11,0	14,2	16,8	15,8	15,1	88,9
Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar	4,0	4,1	5,6	5,0	10,4	9,9	9,3	8,9	57,2
Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga	3,3	3,1	4,0	6,1	7,3	6,9	6,5	6,2	43,3
Atvinnuþróunarfélag Austurlands	4,9	4,8	10,7	15,3	18,9	20,6	16,8	18,1	110,1
Atvinnuþróunarfélag Suðurlands	3,9	4,3	10,3	11,2	17,7	16,8	15,8	15,1	95,1
Atvinnuráðgjöf Vesturlands	4,4	4,3	8,6	11,0	11,8	16,8	15,8	15,1	87,9
Markaðs- og atv.m.skrifst. Reykjanesbæjar	3,3	4,7	10,7	11,0	10,7	10,2	9,5	9,1	69,2
Fjarfundabúnaður	-	-	-	14,6	-	-	-	-	14,6
Menning á landsbyggðinni	-	-	-	-	-	4,5	-	-	4,5
Sameiginleg verkefni	-	-	1,8	0,6	1,4	1,3	1,2	1,2	7,4
Samtals	31,7	33,9	67,8	101,1	111,1	121,9	107,6	107,0	682,1

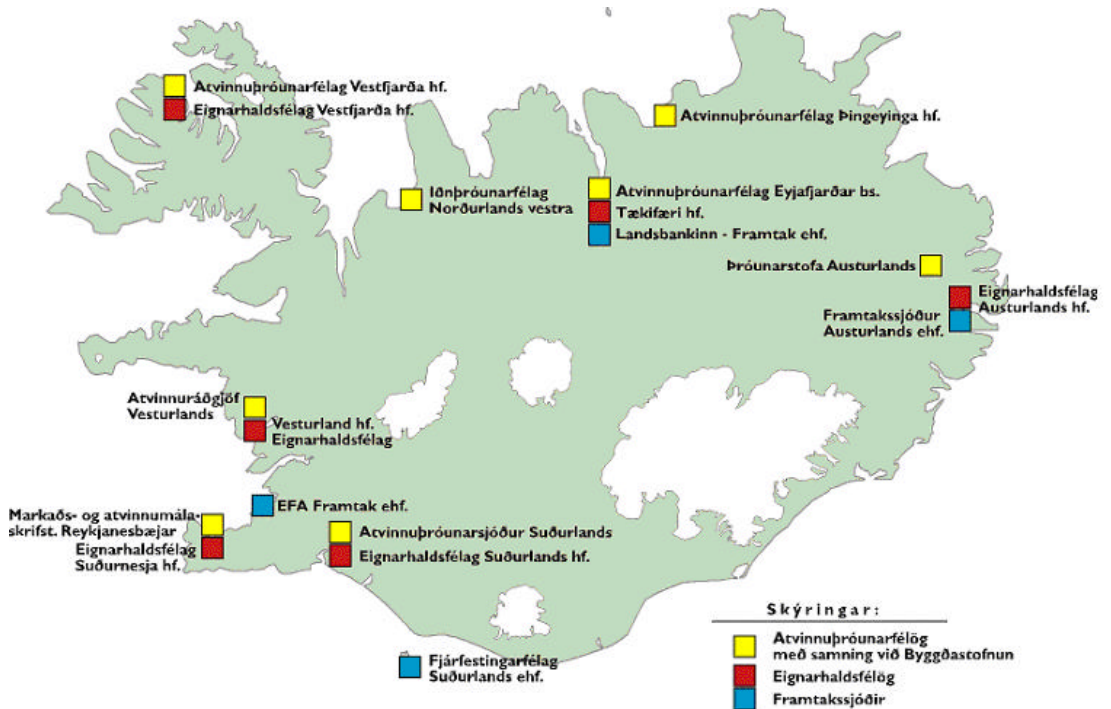
Mest af rekstrarstyrkjum þessa tímabils hefur runnið til Atvinnuþróunarfélags Austurlands, um 110 milljónir kr., en litlu minna til Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða. Framlagi til Norðurlands eystra er skipt á milli Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga og Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar, sem hafa fengið minnst af þessum félögum, eða um 50 milljónir kr. hvort. Tekið skal fram að framlagið til Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða árið 1997 rann til Fjórðungssambands Vestfjarða. Þá voru Atvinnuþróunarfélagi Suðurnesja veittar 1,4 milljónir kr. af því sem skrifað er á Markaðs- og atvinnuáskrifstofu Reykjanesbæjar árið 1995.

Atvinnuráðgjöf skipar stærstan sess í starfi atvinnuþróunarfélaganna í landinu eða sem nemur þriðjungi starfseminnar. Aðrir málaflokkar, byggðapróun; þróun og stefnumótun; nýsköpun og upplýsingamiðlun og fræðsla, vega hver um sig milli 10–15% af starfseminni.<sup>43</sup>

Á mynd III-5 er staðsetning atvinnuþróunarfélaganna kortlögð yfir landið ásamt þeim eignarhaldsfélögum og framtakssjóðum sem Byggðastofnun veitir fjármagn til.

<sup>43</sup>Heimild: Byggðastofnun – Elín Aradóttir, *Atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni*, 2001.

Mynd III-5. Staðsetning atvinnuþróunarfélaga og eignarhaldsfélaga Byggðastofnunar ásamt framtakssjóðum



### Eignarhaldsfélög og framtakssjóðir

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 106 um Byggðastofnun frá 27. desember 1999 hefur stjórn stofnunarinnar heimild til ákvörðunar um þátttöku í eignarhalds-, fjárfestingar- og þróunarfélögum með allt að 40% eignaraðild. Þau eignarhaldsfélög, sem Byggðastofnun var hluthafi í lok ársins 2002 eru sjö talsins yfir landið og er eignarhluti stofnunarinnar að hverju félagi eins og kemur fram í töflu III-9.

Hlutverk þessara eignarhaldsfélaga er m.a. að leggja fé til fyrirtækja til að efla byggð í landinu. Undanfarin ár hafa eignarhaldsfélögin fengið um 300 m.kr. á ári af fjárlögum Byggðastofnunar samkvæmt ákvæði í byggðaáætlun fyrir árin 1999–2001, samtals 900 milljónir króna. Auk þessara eignarhaldsfélaga á Byggðastofnun hlut í 41 fyrirtæki af ýmsum toga sem starfrækt eru á landsbyggðinni, samtals að nafnverði 423,7 milljónir kr., að því er fram kemur í ársskýrslu Byggðastofnunar 2001.

Tafla III-9. Hlutfjáreign Byggðastofnunar í eignarhaldsfélögum

	Eignarhluti	Nafnverð þús. kr.
Eignarhaldsfélag Suðurnesja hf.	32,66%	76.840
Vesturland hf., eignarhaldsfélag	40,00%	28.541
Eignarhaldsfélag Vestfjarða hf.	33,97%	3.438
Tækifæri hf.	40,00%	142.891
Eignarhaldsfélag Suðurlands hf.	40,00%	80.000
Eignarhaldsfélag Austurlands hf.	39,95%	12.000
Eignarhaldsfélag Vestmannaeyja hf.	40,00%	40.000
	Samtals	383.710

Heimild: Ársskýrsla Byggðastofnunar 2001.

Framtakssjóðirnir eru fjórir talsins á landinu og er staðsetning þeirra sýnd á III.1.5. Árið 1999 bauð Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins út svokallaða framtakspotta sem samanstóðu af fjórum 250 milljóna króna einingum. Skilyrði útboðsins var að rekstraraðili tryggði 125 milljóna króna mótframlag, þannig að heildarráðstöfunarfé hvers sjóðs er um 375 milljónir króna. Mörg tilboð bárust en gengið var til samninga við eftirtalda aðila:

- EFA Framtak ehf. í Reykjavík
- Framtak ehf. á Akureyri
- Framtakssjóður Austurlands ehf. í Fjarðabyggð
- Fjárfestingarsjóður Suðurlands ehf. í Vestmannaeyjum

Með þessu var verið að auka það fjármagn sem fer til nýsköpunarfjárfestinga á landsbyggðinni og fá þá aðila sem hafa mesta sérþekkingu á þessu sviði til þess að tryggja að arðsemissjónarmið verði ráðandi við val á fjárfestingarkostum.

Framtakssjóðunum er ætlað að stuðla að nýsköpun og atvinnuuppbyggingu, einkum á sviði upplýsinga- og hátækni á landsbyggðinni. Þeim fjármunum sem ráðstafað er úr sjóðunum skal varið til hlutfjárkaupa í arðvænlegum nýsköpunarfyrirtækjum.<sup>44</sup>

Almenn skilyrði fyrir nýsköpunarfjárfestingu eru eftirfarandi:

- Þátttaka í verkefninu geti skilað viðunandi arðsemi í ljósi áhættu og kostnaðar við skoðun og þátttöku.
- Samstarfsaðilar hafi fjárhagslegan styrk til þess að standa við sinn hlut í fjármögnun verkefnisins.
- Samstarfsaðilar búi yfir nægilegri þekkingu, rekstrarreynslu, tæknilegri getu, hæfni og viðskiptatengslum.
- Fjárfesting sé vel skilgreind og afmörkuð frá öðrum rekstri.
- Heildarfjármögnun verkefnisins sé tryggð.

<sup>44</sup> Heimild: [http://efa.is/4000/4001\\_framtakssjodur.html](http://efa.is/4000/4001_framtakssjodur.html)

- Fyrir liggja ítarleg viðskiptaáætlun og hægt sé að meta viðskiptalega og fjárhagslega áhættu á grundvelli hennar.
- Fyrir liggja af hálfu rekstraraðila hugmyndir um hvernig unnt verði að innleysa þá fjármuni sem lagðir eru í verkefnið.

Rekstraraðila er óheimilt að veita fyrirtækjum bjargráðaaðstoð, eins og hún er skilgreind í ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um málsmeðferð og efni reglna á sviði ríkisaðstoðar, sem í gildi er á hverjum tíma, nema slíkt samræmist ákvæðum hennar. Fjárfesting Framtakssjóðs í einstökum fyrirtækjum skal ekki nema hærri fjárhæð en 56 milljónum og ekki vera meiri en 49% af heildarhlutafé viðkomandi fyrirtækis. Nýsköpunarfjárfestingar skulu miðast við að fjárfestingunni fylgi stjórnarseta eða önnur stjórnunarleg áhrif í viðkomandi verkefni.<sup>45</sup>

Á árinu 2001 námu afskriftir útlána og hlutafjár Byggðastofnunar samtals 338 milljónum kr. og veittir styrkir 23 milljónum kr. Framlög til atvinnuþróunarfélaga á árinu 2002 voru 107 milljónir kr. og framlög til eignarhaldsfélaga 300 milljónir kr. Ef gert er ráð fyrir óbreyttum afskriftum, styrkjum og framlögum til atvinnuþróunarfélaga á árinu 2002 má áætla að heildarframlög Byggðastofnunar til byggðamála árið 2002 hafi numið 468 milljónum kr.

Að auki var á fjárlögum ársins 2002 gert ráð fyrir 101 milljón kr. framlagi til atvinnuráðgjafa á landsbyggðinni og að 200 milljónir kr. rynnu til eignarhaldsfélaga.

### *Byggðaáætlun*

Samkvæmt lögum skal iðnaðarráðherra leggja fyrir Alþingi byggðaáætlun. Áætlunin er unnin í samvinnu við Byggðastofnun og er hún gerð til fjögurra ára í senn og endurskoðuð á tveggja ára fresti.

Markmið byggðaáætlunar er að setja fram stefnumarkandi áætlun ríkisstjórnarinnar í byggðamálum á hverjum tíma um jöfnun búsetu- og atvinnuskilyrða í landinu. Þar koma fram hugmyndir stjórnvalda um aðgerðir og hver tengsl byggðastefnunnar eru við almenna stefnu ríkisvaldsins í efnahags- og atvinnumálum auk áætlana um opinbera þjónustu í landinu. Áætlunin greinir enn fremur frá núverandi ástandi byggðamála í landinu og þróun mála á þeim vettvangi.

Í byggðaáætlun 2002–2005 eru skilgreind fjölmörg verkefni sem ætlað er að styrkja búsetu- og atvinnuskilyrði á landbyggðinni. Þar má helst nefna þróun viðskiptahugmynda og verkefna í samvinnu við einstaklinga, fyrirtæki, sveitarfélög og háskóla, þar sem tiltekin ráðuneyti og stofnanir bera ábyrgð á verkefnum; eflingu byggðakjarna á landsbyggðinni, sem eiga að skapa mótvægi við byggð á höfðuborgarsvæðinu; nýsköpunarmiðstöð á Akureyri, þar sem þættir byggðaáætlunar og Vísinda- og tækniráðs Íslands verða hafðir að leiðarljósi; úttekt á búsetu- og

---

<sup>45</sup> Heimild: [http://efa.is/4000/4001\\_framtakssjodur.html](http://efa.is/4000/4001_framtakssjodur.html)

starfsskilyrðum í landinu, þar sem m.a. verður athugað hverjar aðgerðir hins opinbera eru til að jafna þau skilyrði: jöfnun kostnaðar vegna gagnaflutninga, þar sem stefnt verður að því að landsmenn greiði sama verð fyrir gagnaflutning óháð búsetu; eflingu fjarnáms á háskólastigi í því skyni að jafna aðgang allra landsmanna að háskólamenntun og landsbyggðarafslátt námslána, þannig að tímabundinn afsláttur verði veittur til þeirra sem setjast að þar sem skortur er á háskólamenntuðu fólki.

Byggðaaætlun hefur hins vegar þann annmarka að hún er aðeins þingsályktun en ekki framkvæmdaaætlun og hefur því ekkert lagalegt gildi. Fjármögnun þeirra aðgerða sem þar eru tilgreindar hefur fyrir vikið ekki alltaf verið tryggð.

### III.1.2.2 Flutningsjöfnun olíu

Samkvæmt lögum skal jafna flutningskostnað á öllum olíuvörum til innanlandsnotkunar og er tilgangurinn sá að tryggja að sama orkuverð gildi alls staðar á landinu. Flutningsjöfnun nær almennt til flutninga á gasolíu, svartolíu og bensíni og greiða olúfélögin ákveðið gjald í sjóðinn sem síðan er aftur greitt til þeirra í formi jöfnunar. Greitt er fyrir sjóflutninga frá innflutningshöfninni Reykjavík til viðurkenndra birgðastöðva og fyrir landflutninga frá næstu birgðastöð til viðurkennds sölustaðar. Greiddur er mishár kostnaður eftir svæðum og er kostnaðurinn metinn út frá forsendum um stærðir og nýtingu flutningabifreiða. Matið grundvallast á bókhaldslegum kostnaði rekstraraðila en ekki er lagt mat á hagrænan kostnað við flutninga. Til dæmis er ekki tekið tillit til slysaþættu.

Einungis er greitt fyrir flutningsjöfnun svartolíu á sjó til viðurkenndra birgðastöðva. Um flutning á gasolíu og bensíni gildir hins vegar sú regla að miðað er við að allir flutningar séu frá Reykjavík og þannig greitt fyrir jöfnunina. Innflutningshafnirnar eru hins vegar orðnar mun fleiri en áður og þannig hefur myndast frávik á milli þess sem greitt er fyrir og þeirra flutninga sem í raun eiga sér stað. Sjóðurinn greiðir einungis fyrir samþykktan taxa, sjótaxta og landtaxta, alveg óháð því hvernig varan er flutt. Fyrir vikið eru í hverjum mánuði greiddar milljónir króna í flutningsjöfnun fyrir strandflutninga sem aldrei eiga sér stað. Sem dæmi má nefna að ef olía er flutt inn beint til Akureyrar fær innflytjandi greidda flutningsjöfnun eins og varan hafi verið flutt sjóleiðis frá Reykjavík. Með þessu eru olúfélögin í raun hvött til þess að nota aðrar flutningsleiðir en þær sem birtast í gjaldskrá flutningsjöfnunarsjóðs olíu. Í töflu III-10 má sjá hrein framlög landshlutanna til flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara tímabilið 1995–2002.

Eins og sjá má greiða olíunotendur á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi mun meira til sjóðsins en þeir fá til baka. Aðrir landshlutar fá hins vegar meira úr sjóðnum en þeir leggja í hann. Framlög til byggðamála eru hér talin samsvara þeirri fjárhæð sem samtals var varið til niðurgreiðslu olíu annars staðar á landinu en á suðvesturhorninu. Árið 2001 voru þessar niðurgreiðslur samtals rúmar 156 milljónir kr. og hér er áætlað að þær hafi numið 150–170 milljónum kr. árið 2002.

Tafla III-10. Kostnaður vegna flutningsjöfnunar olíu árin 1995–2002. Milljónir kr.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Munur á inn- og útgreiðslum:								
Reykjavík/ Reykjanes	-	-	196,6	194,2	199,4	165,2	196	0
Vesturland	-	-	-18,3	-17,5	-4,7	-6,9	-3,3	-
Vestfirðir	-	-	-2,8	-2,3	-4,9	-8,3	-8,3	-
Norðurland vestra	-	-	-21,8	-21,7	-32,4	-43,9	-28,8	-
Norðurland eystra	-	-	-56,6	-53,9	-54,9	-59,4	-51,6	-
Austurland	-	-	-53,2	-48,3	-50,4	-56,1	-56	-
Suðurland	-	-	-48,8	-53	-26,5	-21,9	-8,3	-
Samtals endurgreitt, hlaupandi verðlag	558,1	541,8	565,8	562	518,6	490,9	473,7	503
Samtals endurgreitt, verðlag ágúst 2002								

Heimild: Ársreikningar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, ríkisreikningur og fjárlagafrumvarp.

\*Tölur fyrir 2002 eru bráðabirgðatölur fengnar úr fjárlagafrumvarpi.

### III.1.2.3 Flutningsjöfnun sements

Samkvæmt lögum skal einnig jafna flutningskostnað sements, þannig að kostnaðarverð í vöruskemmu frá hverjum innlendum framleiðanda eða innflutningsaðila verði hið sama á öllum verslunarstöðum sem jöfnunin nær til. Reginmunur er á flutningsjöfnun olíu og sements að því leyti að olíuvörur eru eingöngu flutningsjafnaðar frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðar en sement báðar leiðir. Gjaldið ákveður viðskiptaráðuneytið fyrir allt að eitt ár í senn og skal upphæð þess við það miðuð að tekjur nægi til þess að greiða flutningskostnað sements sem flytja þarf frá framleiðslustað eða innflutningshöfn til verslunarstaða. Á fjárlögum ársins 2002 voru um 170 milljónir kr. ætlaðar til flutningsjöfnunar á sementi.

Á töflu III-11 má sjá annars vegar skiptingu sements sem Sementsverksmiðjan hf. flytur til höfuðborgarsvæðis (vitt skilgreint), landsbyggðar og til virkjana og hins vegar framlög úr Flutningsjöfnunarsjóði sements til sömu svæða, tímabilið 1999 til 2001.

Tafla III-11. Hlutfallsleg skipting á magni sements og ráðstöfun tekna Flutningsjöfnunarsjóðs sements árin 1999–2001

Ár	Höfuðborgarsvæðið*		Landsbyggð		Virkjanir	
	Framlag úr sjóði	Magn	Framlag úr sjóði	Magn	Framlag úr sjóði	Magn
1999	42%	76%	45%	18%	12%	6%
2000	41%	75%	46%	18%	14%	7%
2001	45%	73%	44%	20%	12%	7%

Heimild: Sementsverksmiðjan hf. \*Höfuðborgarsvæðið auk Borgarness, Akraness og Reykjanes.

Á töflunni sést að árið 2001 fóru 73% alls sements sem verksmiðjan framleiðir inn á höfuðborgarsvæðið, eins og það er skilgreint hér, en einungis um 42% framlaga Flutningsjöfnunarsjóðs. Um 18% magns fóru á landsbyggðina en 45% framlaga. Af þessu má sjá að tilfærsla er á fjármunum frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar og til virkjana, sem er í samræmi við þær reglur sem gilda um flutningsjöfnun sements.

Ef gert er ráð fyrir að framlög úr sjóði skiptist hlutfallslega eins árið 2002 og 2001 má áætla að 70–80 milljónir kr. hefðu runnið til landsbyggðarinnar. Ef framlög til svæða utan höfuðborgarinnar væru aftur á móti miðuð við sementsnotkun hefðu þau verið mun lægri, eða um 35 milljónir kr. Mismunurinn er hér skilgreindur sem framlög til byggðamála og þau því áætluð 40–50 milljónir kr.

#### III.1.2.4 Jöfnun raforkuverðs

Kostnaður við að koma raforku til landsmanna er mjög mikill og á sumum svæðum er hann jafnvel svo mikill að erfitt væri fyrir notendur að standa undir honum. Þessi svæði eru að mestu leyti á orkuveitusvæði Rafmagnsveitna ríkisins (Rarik), en þó einnig t.d. á svæði Orkubús Vestfjarða. Til þess að jafna þennan aðstöðumun hefur þeirri stefnu verið fylgt að hafa sömu gjaldskrá fyrir allt landið, en taka ekki tillit til mismunandi aðstæðna.

Í greinargerð með frumvarpi til raforkulaga, sem lagt var fram á 128. löggjafarþinginu veturinn 2002–2003, er fjallað um þann vanda sem þessi verðstefna hefur haft á rekstur Rarik á undanförunum árum. Þar sem sú skylda hvílir á félaginu að veita íbúum og fyrirtækjum strjálbýlli svæða sömu þjónustu og íbúum í þéttbýli getur fyrirtækið neyðst til þess að ráðast í ýmsar framkvæmdir þótt arðsemi þeirra sé ófullnægjandi. Áætlað hefur verið að þessi kvöð hafi valdið 400–500 milljóna kr. árlegum halla á rekstri Rarik þegar miðað er við eðlilegar arðsemiskröfur. Þessum halla hefur verið velt yfir á íbúa í þéttbýli og þeir í raun látnir greiða niður hærri dreifingar- og flutningskostnað í dreifbýli.

Að auki hefur ríkið á undanförunum árum veitt fjármunum til framkvæmda í raforkukerfinu þar sem kostnaður hefur verið það mikill að orkusakan hefur ekki getað staðið undir kostnaði. Þetta var á svæðum þar sem Orkusjóður stóð á sínum tíma undir stórum hluta kostnaðar við rafvæðingu sveitanna. Á árunum 1966–86 var lagt verðjöfnunargjald á raforkusölu til almennra nota sem síðan rann til Rarik og Orkubús Vestfjarða og nam það samtals um 15 milljörðum kr. á þessum 20 árum. Verðjöfnunargjaldið var lagt af 1986, en þá gáfu stjórnvöld út þá yfirlýsingu að þeim fyrirtækjum sem notið hefðu gjaldsins yrði bættur tekjumissirinn að fullu. Í samræmi við þetta yfirtök ríkissjóður skuldir þessara fyrirtækja, sem samtals námu um 9,7 milljörðum kr., en sú lausn hefur þó ekki nægt til að fyrirtækin stæðu jafnvel að vígi og áður. Með yfirtöku skulda dreifiveitanna var gerður samningur um arðgreiðslu frá Rarik og að hluti þessarar arðgreiðslu renni síðan til styrkingar og endurnýjunar á dreifikerfum í sveitum. Í fjárlögum hefur þessi upphæð numið um 150 milljónum kr. á ári síðustu árin.

Hér er áætlað að á árinu 2002 hafi kostnaður vegna jöfnunar raforkuverðs verið á bilinu 400 til 500 milljónir kr. Ekki er lítið á kostnað vegna uppbyggingar dreifikerfis í sveitum sem framlög til byggðamála þar eð uppbygginguna ber öllu fremur að skoða sem fjárfestingu í innviðum landsins.

### III.1.3 Atvinnustefnan

Sú stefna sem fylgt er í atvinnumálum landsmanna getur vitaskuld komið ólíkt niður á svæðum og byggðarlögum og ræður þar mestu hversu þungt viðkomandi greinar vega í atvinnulífi á hverjum stað. Á stundum hefur stefnan í einstökum málaflokkum jafnvel verið sveigð að hagsmunum dreifbýlisins. Tilgangurinn hefur einkum verið sá að renna styrkari stöðum undir atvinnulíf á viðkomandi stöðum, fjölga atvinnutækifærum og reyna að koma í veg fyrir byggðaröskun. Hér á eftir er því lýst hvernig byggðastefnan hefur birst í atvinnustefnu nokkurra atvinnugreina.

#### III.1.3.1 Landbúnaður

Landbúnaður er eðli málsins samkvæmt dreifbýlisatvinnuvegur og gerir beinlínis þær kröfur að þeir sem hann stunda búi dreift til þess að nýta landrými. Stefna stjórnvalda í landbúnaðarmálum heggur því mjög nærri almennri byggðastefnu. Þess vegna eru oft veruleg vandkvæði á því að sundurliða stefnuna í landbúnaði í atvinnustefnu og byggðastefnu. Því er sú leið farin hér að líta fram hjá landbúnaðinum og undanskilja framlög til hans frá öðrum útgjöldum til byggðamála. Ljóst má vera að nauðsynlegt er að kafa dýpra en hér er gert og kanna með hvaða hætti eðlilegt sé að greina á milli þessara tveggja þátta í landbúnaðarstefnunni.

#### III.1.3.2 Sjávarútvegur

Árið 1960 voru 15,6% allra ársverka í landinu í sjávarútvegi (sjá töflu III-12). Þá voru unnin nær 10.500 ársverk í greininni og skiptust þau nær jafnt á milli veiða og vinnslu. Þetta hlutfall féll nokkuð á næstu árum en hélst síðan svipað, allt fram á 9. áratuginn. Þegar kom fram á árið 1980 voru ársverk í sjávarútvegi orðin 15 þúsund, þar af um 9.500 í vinnslu og 5.500 í veiðum. En eftir þetta tók botnfiskaflí að dragast saman. Heildarfjöldi starfa hélst þó svipaður allt fram til 1990, en hins vegar fækkaði verulega störfum í landi á meðan fjölgaði í stétt sjómanna. Við aldarlok unnu innan við 10% þjóðarinnar við sjávarútveg. Aldamótaárið er áætlað að um 12.700 ársverk hafi verið unnin í þessa höfuðatvinnugrein landsmanna, þar af um 7.200 við fiskverkun og um 5.500 við veiðar.

Þótt þessa þróun megi að hluta til rekja til erfiðleika í rekstri vegna mikilla fjárfestinga og minni afla leikur vart nokkur vafi á að rekstrarumhverfi í sjávarútvegi hefur gerbreyst á síðustu 10–15 árum. Opinber afskipti af greininni hafa dregist verulega saman og markaðsöflin fengið að leika mun stærra hlutverk en áður þekktist. Samtímis hafa orðið mikilvægar tækniframfarir í greininni, sem m.a. koma fram í auknu vægi sjófrystingar og aukinni sjálfvirkni og tölvuvinnslu í fiskverkun. Þá hafa samgöngur og

flutningatækni batnað. Þessar breytingar hafa ýtt af stað þróun í átt til færri og stærri sjávarútvegsfyrirtækja sem ekki sér enn fyrir endann á. Aflaheimildir hafa færst í hendur sífellt færri fyrirtækja með sameiningu og uppkaupum á aflaheimildum og er nú svo komið að bróðurpartur aflahlutdeilda er í eigu fáeinna fyrirtækjablokka. Samþjöppunin hefur leitt til þess að fyrirtæki hafa hætt vinnslu í sumum sveitarfélögum, en aukið sérhæfingu annars staðar. Með tímanum munu þessar breytingar væntanlega leiða til þess að laun verði hærri í fiskverkun en ella, en þessi aðlögun hefur víða verið sársaukafull og valdið því að margir hafa misst vinnuna. Í sumum tilfellum hefur atvinnuleysið, og það óöryggi sem því fylgir, vafalítið ýtt undir brottflutning.

Tafla III-12. Fjöldi ársverka í sjávarútvegi árin 1960–2000

	1960	1970	1980	1990	2000
Fjöldi ársverka					
Fiskveiðar	5.298	5.429	5.545	7.087	5.520
Fiskiðnaður	5.180	6.352	9.562	7.659	7.163
Sjávarútvegur	10.478	11.781	15.107	14.746	12.683
Hlutfall af heildarmannafla, %					
Fiskveiðar	7,9	6,6	5,2	5,6	3,9
Fiskiðnaður	7,7	7,7	9,0	6,0	5,1
Sjávarútvegur	15,6	14,2	14,3	11,6	9,0

Heimild: Þjóðhagsstofnun.

Að sumra mati má rekja þessa þróun til tilkomu aflamarkskerfisins og þó einkum og sér í lagi hins frjálsa framsals á aflahlutdeildum. Trúlega er þó hér um nokkra einföldun að ræða. Frjálst framsal hefur naumast haft nein úrslitaáhrif, þar eð ljóst má vera að hömlur á framsali hefðu vart komið í veg fyrir samvinnu fyrirtækja. Þá er vandséð hvort hægt hefði verið að undanskilja kvóta frá öðrum eignum fyrirtækis og þannig koma í veg fyrir að kvóti fylgdi með þegar fyrirtæki væru keypt og seld. Í nýlegri haustskýrslu Hagfræðistofnunar er vöngum velt yfir því önnur þróun hefði átt sér stað ef fiskveiðum hefði verið stjórnað með öðrum hætti, eða ef framsal hefði verið takmarkað. Niðurstöður þeirra vangaveltna eru þær að svipuð þróun hefði orðið þótt svo að aðrar reglur hefðu gilt um framsal aflaheimilda. Ástæðan er sú að það eru fyrst og fremst tæknibreytingar og breytingar á ytra umhverfi fyrirtækja sem hafa hvatt fyrirtæki til samvinnu og samruna.

### Sértækar ráðstafanir

Í núgildandi lögum um stjórn fiskveiða eru sérstök ákvæði sem ætlað er að milda þau áhrif sem sveiflur í aflabrogðum geta haft á einstaka útgerðir og sveitarfélög. Í 9. gr. laganna er tekið fram að ráðherra skuli á hverju fiskveiðiári hafa til ráðstöfunar allt að 12 þúsund lestir af óslægðum botnfiski í þorskígildum talið sem ætlað er að mæta fyrirsjáanlegum áföllum vegna breytinga í aflamarki einstakra tegunda. Þar af getur

ráðherra, að höfðu samráði við Byggðastofnun, úthlutað allt að 1.500 lestum til stuðnings byggðarlögum sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

Í sömu grein er einnig tekið fram að sjávarútvegsráðherra sé heimilt að úthluta til árs í senn samtals allt að 1.000 lestum af ýsu, 1.000 lestum af steinbít og 300 lestum af ufsa til krókaflamarksbáta sem gerðir eru út frá sjávarbyggðum sem að verulegu leyti eru háðar veiðum þeirra báta.

Í 9. gr. sömu laga er jafnframt ákvæði um að árlega skuli úthluta 3.000 lestum af þorski til báta sem höfðu afhlutdeild 1. desember árið 1998 og eru minni en 200 tonn, enda hafi þeir landað þorskafila á fiskveiðiárinu 1996/97 eða 1997/98.

Loks er í 26. bráðabirgðaákvæði laganna um stjórn fiskveiða gert ráð fyrir að Byggðastofnun hafi til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildistonnunum í þorski, ufsa, ýsu og steinbít til þess að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar. Þessi heimild gildir til fiskveiðiársins 2005/2006 en þar eftir skulu þessi 1.500 tonn bætast við þær aflaheimildir sem sjávarútvegsráðherra er heimilt að ráðstafa í samráði við Byggðastofnun, eins og fram kom hér að ofan.

Byggðakvótanum er úthlutað án endurgjalds og má hvorki selja hann né leigja til annarra byggðarlaga. Samkvæmt reglum skal byggðakvótinn vera bundinn við vinnslu í viðkomandi byggðarlagi og jafnframt veiddur af skipum í byggðarlaginu, þar sem því verður við komið. Byggðakvótanum er þannig ætlað að auka aflahlutdeild og styrkja þar með bæði veiðar og vinnslu í viðkomandi byggðarlögum. Meginmarkmið úthlutunarinnar er að efla útgerð og fiskvinnslu og treysta þar með búsetu í þeim byggðarlögum sem um ræðir.

Til þess að fylgja lögnum eftir voru settar fram viðmiðunarreglur til grundvallar skiptingu byggðakvótans á milli byggðarlaga í landinu. Ákvörðunarþættirnir sem tekið er mið af við úthlutunina eru tilgreindir í töflu III-13 hér að neðan.

Tafla III-13. Ákvörðunarþættir við úthlutun byggðakvóta

	Vægi í %
Kvótatap í þorskígildum sl. 5 ár	30
Hluttur fiskvinnslu og -veiða í atvinnulífi	20
Fækkun ársverka í fiskvinnslu og -veiðim 1991-96.	15
Meðaltekjur á íbúa	15
Fólksfækkun sl. 5 ár	10
Íbúafjöldi	10
Samtals	100

Að gefnum þessum forsendum var byggðakvótanum frá fiskveiðiárunum 1999–2006 til og með fiskveiðiársins 2005/2006 skipt niður á byggðarlög eins og sýnt er í töflu III-14.

Tafla III-14. Úthlutun byggðakvóta eftir byggðarlögum

Byggðarlög	Magn í tonnum
Vesturbyggð	205
Ísafjarðarbær	387
Kaldrananeshreppur	63
Hofsós	114
Grímsey	92
Bakkafjörður	72
Borgarfjörður eystri	112
Seyðisfjörður	67
Fáskrúðsfjörður	113
Stöðvarfjörður	94
Breiðdalsvík	181
Samtals	1.500

Heimild: Byggðastofnun.

Byggðastofnun gengur frá samningi við eina eða fleiri vinnslustöðvar í byggðarlaginu um úrvinnslu aflans og við eitt eða fleiri skip um veiðar hans og er það gert í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag og að höfðu samráði við viðkomandi atvinnuþróunarfélag.

Virði byggðakvótans hefur farið hækkandi frá árinu 1999, líkt og sýnt er á mynd III-6 þar sem kvótinn er verðlagður á meðalverði þorsks til útgerðar. Það ár lætur nærri að virði kvótans hafi verið rúmar 160 milljónir kr., en það var komið í rúmar 195 milljónir kr. árið 2001. Á myndinni kemur einnig fram virði kvótans eftir meðalverði þorsks til vinnslu innanlands, en eins og áður sagði er ein af reglum varðandi byggðakvótann að hann sé unninn í viðkomandi bæjarfélagi.

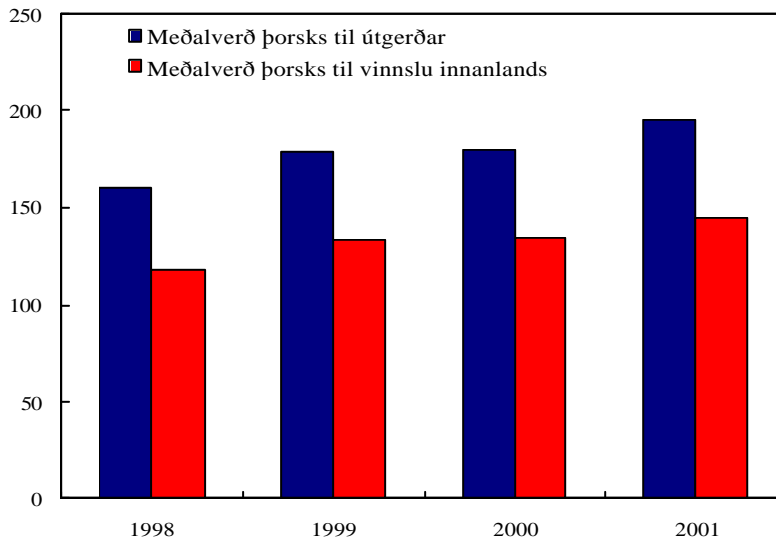
Eins og nefnt var hér að framan, í kaflanum um landbúnað, getur verið erfitt að greina á milli sjávarútvegsstefnu og byggðastefnu. Hér er þó sú leið farin að telja eingöngu verðmæti byggðakvóta til kostnaðar vegna byggðamála og er áætlað verðmæti hans árið 2002 um 200 milljónir kr.

### Skattalegar aðgerðir

Í nágrannalöndum Íslands hefur sums staðar tíðkast að leggja misháan skatt á fyrirtæki og einstaklinga eftir því hvar í landinu þeir búa. Tilgangurinn með þessari mismunun hefur verið að ja fna aðstöðu þegna þjóðarinnar og draga úr því óhagræði sem því fylgir að búa í afskekktu dreifbýli. Hérlandis hefur slík mismunun ekki verið ástunduð, en aftur á móti hefur atvinnugreinum verið gert mishátt undir höfði. Sjómenn hafa notið

sérstakra skattfríðinda allt frá árinu 1954 og tryggingagjald var mishátt milli atvinnugreina allt fram á síðustu ár. Frá 1996 hefur aukatryggingagjald verið greitt á launatekjur sjómanna vegna slysaþættu í starfi. Skattaleg mismunur af því tagi sem beitt hefur verið á Íslandi verður vart talin til byggðastefnu. Hins vegar hefur hún klárlega mismunað fólki eftir búsetu vegna þess að flestir sem notið hafa lægra skatts hafa búið utan höfuðborgarsvæðisins. Hér þykir því rétt að fara nokkrum orðum um sjómannaafslátt og tryggingagjald.

Mynd III-6. Virði byggðakvótans 1998–2001 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.)



### Sjómannaafsláttur

Í íslenska skattkerfinu er þeim sem stunda sjómennsku á íslensku skipi eða skipi sem gert er út af íslensku skipafélagi gefinn sérstakur afsláttur, sjómannaafsláttur, sem skal koma til frádráttar reiknuðum tekjuskatti af þeim launum sem viðkomandi hafði fyrir sjómannastörf, skv. 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 10/1992 um persónuafslátt og sjómannaafslátt. Árið 2002 nam þessi afsláttur 712 kr. á dag. Dagar sem veita rétt til sjómannaafsláttar eru þeir dagar sem skylt er að lögskrá menn auk þeirra daga sem maður á rétt á veikindalaunum samkvæmt kjarasamningi. Séu dagarnir 245 á ári eða fleiri skal sjómaður njóta sjómannaafsláttar í 365 daga og hlutfallslega eftir því sem dagarnir eru færri. Þannig reiknast hver dagur sem unninn er til sjómannaafsláttar með margfeldinu 1,49. Árið 2002 gat sjómannaafsláttur samkvæmt þessu því hæst orðið um 260 þúsund kr.

Eins og fram kemur í töflu III-15 eru það einkum íbúar Vestfjarða og Austurlands sem notið hafa góðs af sjómannaafslættinum, enda er sjávarútvegur þar snar þáttur í atvinnulífi flestra sveitarfélaga. Sjómannaafslátturinn skiptir hins vegar litlu máli á höfuðborgarsvæðinu. Þótt sjómannaafslátturinn sé ekki hugsaður sem byggðastyrkur,

heldur styrkur til launþega í tiltekinni atvinnugrein, er vel hugsanlegt að afslátturinn geti haft áhrif á val einstaklinga á atvinnu og búsetu.

Tafla III-15. Skipting sjómannaafsláttar á landsvæði árið 2001

	Íbúafjöldi	Fjöldi sjómanna	Heildarfrjöldi daga	Meðaldagur á sjómann	Meðaldagur á íbúa	Skattaafsláttur* samtals	Skattaafsláttur á íbúa
Reykjavík	112.276	1.210	244.868	202	2	169.203.788	1.507
Reykjanes	82.479	1.726	379.476	220	5	262.217.916	3.179
Vesturland	14.449	889	214.083	241	15	147.931.353	10.238
Vestfirðir	8.012	685	157.645	230	20	108.932.695	13.596
Norðurland vestra	9.308	368	79.877	217	9	55.195.007	5.930
Norðurland eystra	26.630	1.328	287.985	217	11	198.997.635	7.473
Austurland	11.795	894	208.239	233	18	143.893.149	12.200
Suðurland	21.326	894	205.870	230	10	142.256.170	6.671
Samtals landið allt	286.275	7.994	1.778.043	222	6	1.228.627.713	4.292

Heimild: Fjármálaráðuneytið og útreikningar höfunda. Athugasemd: Heildarskattaafsláttur er reiknaður þannig að heildarfrjöldi daga á sjó samkvæmt skattframtali er margfaldaður með sjómannafrádrætti á dag, en hann nam 691 krónu árið 2001.

### Tryggingagjald

Tryggingagjald er sérstakt gjald sem launagreiðendur greiða af heildarlaunum launþega sinna. Staðgreiðsluskilytt tryggingagjald af heildarlaunum hefur verið hið sama (5,23%) fyrir allar atvinnugreinar frá árinu 2000. Þó gildir sérstök regla fyrir laun sjómanna á fiskiskipum. Þar bætist við sérstök slysatrygging, sem er 0,65% af heildarlaunum sjómanna árið 2002, þannig að tryggingagjald á laun þeirra er 5,88% af heildarlaunum.

Tryggingagjald var fyrst lagt á árið 1992 (á tekjur ársins á undan) og voru þá gjaldstigin tvö.<sup>46</sup> Í lægra þrepinu voru fiskveiðar, iðnaður, landbúnaður, hugbúnaðariðnaður, kvikmyndaiðnaður, gisting, veitingarekstur og útleiga bifreiða, en hærri gjaldið var lagt á allan annan atvinnurekstur. Þróun tryggingagjaldsins er rakin í töflu III-16.

Árið 1991 var 3,5% munur á tryggingagjaldi eftir greinum, en þessi munur fór minnkandi frá árinu 1994 og var algerlega afnuminn á tekjuárnu 2000. Segja má að í þessari mismunun hafi falist ákveðinn byggðastyrkur til landbúnaðarsvæða og minni sjávarpláss, þar sem undirstöðugreinar þeirra svæða, landbúnaður og fiskveiðar, greiddu hlutfallslega lægri tryggingagjöld en megingreinar stærri byggðarlaga, verslun og þjónusta.

Árið 1997 var hins vegar sérstakt 0,65% slysatryggingagjald lagt á tekjur sjómanna fyrir tekjuárið 1996 og hefur það gjald haldist síðan. Að nokkru leyti má segja að með þessu sé ríkisvaldið að taka til baka hluta sjómannaafsláttarins.

<sup>46</sup> Tryggingagjald kom í stað 3,5% launaskatts, 0,23% slysatryggingagjalds, 2% líffeyrstryggingagjalds, 0,1% vinnueftirlitsgjalds og atvinnuleysisstryggingagjalds, sem var 82,52 kr. á viku. Samanlagt voru þessi gjöld frá 2,8% til 6,1% af launum (ríkisskattstjóri, [http://rsk.is/birta\\_sidu.asp?vefslod=utgafa/stadtolor\\_skatta.asp&val=8.0&Stad=5](http://rsk.is/birta_sidu.asp?vefslod=utgafa/stadtolor_skatta.asp&val=8.0&Stad=5)).

Tafla III-16. Þróun tryggingagjalds á launatekjur árin 1992–2002

Tekjuár	Almennt gjaldstig	Sérstakt gjaldstig	Mismunur á milli almenns og sértæks gjaldstigs	Viðbót vegna slysatryggingar sjómanna
1991	6,00%	2,50%	3,50%	-
1992	6,18%	2,68%	3,50%	-
1993	6,20%	2,70%	3,50%	-
1994	6,55%	3,15%	3,40%	-
1995	6,51%	3,20%	3,31%	-
1996	6,93%	3,63%	3,30%	0,65%
1997	6,28%	3,88%	2,40%	0,65%
1998	5,83%	4,23%	1,60%	0,65%
1999	5,53%	4,78%	0,75%	0,65%
2000	5,23%	-	-	0,65%
2001	5,23%	-	-	0,65%
2002	5,23%	-	-	0,65%

Heimild: Ríkisskattstjóri.

### III.1.3.3 Iðnaður

Við uppbyggingu stóriðju á Íslandi hefur iðulega verið rætt um að velja iðnfyrirtækjunum stað þar sem vænta má að þau geti haft veruleg áhrif á byggð í landinu. Þannig var ákveðið að byggja steinullarverksmiðjuna á Sauðárkróki. Nálægð við hráefni skipti hins vegar meira máli um staðsetningu sementsverksmiðjunnar á Akranesi, þörungavinnslunnar á Reykhólum og kísiliðjunnar við Mývatn.

Þrátt fyrir fögur áform hefur gengið erfiðlega að fá fjárfesta til þess að setja stóriðju niður langt frá höfuðborgarsvæðinu. Álverin í Hafnarfirði og á Grundartanga eru t.d. bæði innan áhrifasvæðis Reykjavíkur þótt Grundartangi hafi hugsanlega verið utan við svæðið áður en Hvalfjarðargöngin voru byggð, og slíkt hið sama gildir að sjálfsögðu um járnblendiverksmiðjuna. Stjórnendur stórfyrirtækjanna hafa talið hag sínum betur borgið með því að setja stóriðjuna niður á eða við höfuðborgarsvæðið en fjarri suðvesturhorninu. Með því eru meiri líkur á að hæft starfsfólk fái til starfa, jafnframt því sem öll þjónusta er betri þar en annars staðar á landinu. Arðsemissjónarmið stjórnenda stórfyrirtækjanna hafa því iðulega vegið þyngra en byggðasjónarmið stjórnvalda.

Stjórnvöld hafa aftur á móti haldið sig til hlés í málefnum annarra iðnfyrirtækja en stóriðju og eftirlátið þeim sjálfum að velja starfsemi sinni stað. Iðnfyrirtæki utan helstu þéttbýlisstaða landsins hafa ekki notið neinnar sérstakrar fyrirgreiðslu, heldur hafa þau setið við sama borð og fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri. Sömu reglur hafa

þó gilt um þessi fyrirtæki og önnur á landsbyggðinni og hafa því sum þeirra fengið lán eða styrki frá Bygðastofnun.

#### III.1.3.4 Ferðaþjónusta

Á síðustu árum hefur vægi ferðaþjónustu í þjóðarþúinu farið vaxandi og árið 2000 voru fargjaldatekjur og aðrar tekjur af ferðamönnum rúmlega 13% af útfluttum vörum og þjónustu, eða álíka hátt hlutfall og útflutningur áls og kísiljárns. Aðeins sjávarútvegur færði Íslendingum meiri gjaldeyristekjur.

Ferðaþjónusta er ekki hvað síst mikilvæg víða á landsbyggðinni, en á síðustu árum hefur markvisst verið unnið að því að auka ferðamannastrauminn til svæða utan höfuðborgarinnar og lengja ferðamannatímamann. Þótt flestir erlendir ferðamenn sem til landsins koma hafi líklega fyrst og fremst áhuga á náttúru landsins hefur verið bent á að ýmsir fleiri ónýttir möguleikar séu til staðar. Í nýlegri skýrslu er t.d. rætt um að hægt væri að tvíanna betur saman íslenska náttúru og menningu og einnig hefur verið fjallað um þá möguleika sem kunna að vera fyrir hendi í heilsutengdri ferðaþjónustu.<sup>47</sup>

Um ferðaþjónustu gildir á margan hátt hið sama og um landbúnað. Hvort tveggja eru atvinnugreinar sem að miklu leyti eru stundaðar utan höfuðborgarsvæðisins og í báðum tilvikum getur verið afar erfitt að greina stefnuna í viðkomandi atvinnugrein frá almennri byggðastefnu. Hér er því valinn sami kostur og áður og ekki reynt að sundurgreina opinber útgjöld vegna þessa málaflokks í útgjöld vegna ferðaþjónustu og útgjöld vegna byggðastefnu. Allur kostnaður vegna þessa málaflokks er því talinn vera stuðningur við atvinnugrein og er færður á ferðaþjónustuna. Í þessu felst vitaskuld mikil einföldun, en önnur leið er vart fær án þess að takast á hendur mun viðameiri rannsókn en efni standa til.

#### III.1.3.5 Upplýsingatækni og fjarvinnsla

Í maí árið 1997 hleypti ríkisstjórnin af stokkunum fimm ára þróunarverkefni sem ætlað var að fylgja eftir stefnumótun stjórnarinnar um íslenska upplýsingasamfélagið og koma stefnunni í framkvæmd. Fimm höfuðmarkmið voru þar sett fram. Í fyrsta lagi að auðvelda aðgang landsmanna að upplýsingasamfélaginu og auka með því lýðræði í landinu. Í öðru lagi að tryggja fullt jafnræði á milli opinbers reksturs og einkareksturs á sviði upplýsingatækni og upplýsingaiðnaðar og auðvelda aðgang að opinberum upplýsingum og þjónustu. Í þriðja lagi að nota upplýsinga- og fjarskiptatækni til að bæta samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs. Í fjórða lagi að laga menntakerfið að breyttri þjóðfélagsmynd og miða almenna menntun og símenntun við kosti upplýsingasamfélagsins. Í fimmta lagi að endurskoða lögjöf, reglur og vinnubrögð með tilliti til upplýsingatækni.

Bein framlög til nýrra verkefna námu um 700 milljónum kr. á þessu fimm ára tímabili, en ætla má að alls hafi á annan milljarð kr. verið veitt sérstaklega til að fylgja eftir

---

<sup>47</sup> Heimild: Thomas Ingi Olrich (2001) og Nefnd um heilsutengda ferðaþjónustu (2000).

Þessari stefnu í málefnum upplýsingasamfélagsins. Tæplega 130 verkefni hlutu styrki og var flestum þeirra, eða 47, ætlað að veita þjónustu eða upplýsingar til almennings eða fyrirtækja.

Í skýrslu sem birt var síðla árs 2002 er lagt mat á hversu vel hafi tekist að uppfylla þessi markmið.<sup>48</sup> Að mati skýrsluhöfunda hefur fyrsta markmiðið náðst og er þar vísað til talna um netaðgang og netnotkun almennings og atvinnulífs í samanburði við önnur lönd. Almenn rök séu einnig fyrir því að lýðræði hafi aukist með greiðari aðgangi að opinberum upplýsingum.

Bent er á að um helmingur þeirra verkefna sem styrkt voru hafi haft það að markmiði að auka aðgang almennings að opinberum upplýsingum og/eða uppbyggingu rafrænnar stjórnsýslu. Hins vegar hefur aðeins tæpur helmingur landsmanna nýtt sér þessa þjónustu og það bendir til þess að hér megi gera betur.

Fremur fá verkefni sem styrkt voru miðuðu að því að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja, en stjórnvöld hafa aftur á móti gert átak í að bæta laga- og samkeppnisumhverfið gagnvart upplýsinga- og fjarskiptþjónustu.

Aftur á móti telja skýrsluhöfundar að stjórnvöld hafi komið mjög vel til móts við fjórða markmiðið. Um fjórðungi verkefnanna hafi verið ætlað að bæta menntun, þekkingu og þjónustu á sviði upplýsingatækni og menntamála og mikil uppbygging hafi átt sér stað á sviði fjarkennslu, sem nýtist bæði nemendum í fjarnámi og til sí- og endurmenntunar. Nánar er vikið að fjarkennslu í kafla III.1.4.2 hér að neðan.

Þá hafi stjórnvöld einnig breytt og lagað lagaumhverfi upplýsingasamfélagsins og samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs. Ýmsum hindrunum hafi verið rutt úr vegi og ýtt undir aukna samkeppni, m.a. með nýrri fjarskiptalöggjöf. Betur megi þó gera til að bæta skattalegt umhverfi upplýsingatækninnar á Íslandi í þeim tilgangi að ýta undir fjárfestingar innlendra og erlendra aðila.

Við upphaf verkefnisins voru ennfremur tilgreind þrjú forgangsmarkmið sem talin voru nauðsynleg til að hin markmiðin fimm mættu ná fram að ganga. Þar ber fyrst að nefna átak í menntamálum, sem ætlað var að bæta tölvulæsi þjóðarinnar, raunsæri úrvinnslu upplýsinga og mat á gagnsemi þeirra. Í þessu efni telja skýrsluhöfundar að stjórnvöld hafi staðið sig allvel. Í öðru lagi að tryggja næga flutningsgetu og flutningsöryggi tölvutækra upplýsinga innanlands og til útlanda. Þótt hér hafi margt áunnist, hefur hraði þróunarinnar verið slíkur að erfitt hefur reynst að fylgjast henni eftir. Að auki er það aðeins einn sæstrengur sem tengir landið við umheiminn og því hefur stundum þurft að treysta á dýr gervihnattasambönd. Í þriðja lagi var lögð áhersla á að fylgja bæri útboðsstefnu ríkisins við kaup hugbúnaðar fyrir ríkisstofnanir og ráðuneyti, og þátttöku innlendra hugbúnaðarframleiðenda í þróunarverkefnum á vegum ríkisstofnana. Hér

---

<sup>48</sup> Heimild: IBM Business Consulting Services (2002).

hafi einnig margt batnað, en eigi að síður sé enn úrbóta þörf. Snemma árs 2002 skilaði starfshópur á vegum Samtaka íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja og Ríkiskaupa tillögum til úrbóta í þessu máli og vonir standa til að þetta samstarf leiði til þess að útboðsstefnu ríkisins verði í framtíðinni fylgt með markvissari hætti.

Í skýrslunni er loks vikið að því hvað betur hefði mátt fara til að fullnægja markmiðum verkefnisins. Þar benda skýrsluhöfundar á að atvinnulífið hafi ekki verið nægjanlega vel virkjað til þátttöku og draga hefði mátt fyrirtæki með beinni hætti inn í tilraunaverkefni. Ennfremur hefði mátt nýta betur nýjustu tækni til að auka þátttöku í ýmsum lýðræðislegum ákvörðunum og hraða uppbyggingu rafrænnar þjónustu í velferðarkerfinu, sérstaklega á sviði heilbrigðismála. Nauðsynlegt sé að hlúa betur að landsbyggðinni og vanda betur til undirbúnings vegna fjarvinnsluverkefna þar. Þar séu raunveruleg sóknarfæri, bæði hvað varði ný atvinnutækifæri, fjarnám og rafræna stjórnsýslu.

Vart leikur nokkur vafi á að mikilvægt er að auka enn tölvulæsi þjóðarinnar og gefa sem flestum möguleika á að nýta sér tölvutæknina. Þar skiptir höfuðmáli að byggja upp öflugt netkerfi innanlands þannig að íbúar, jafnt í dreifbýli sem þéttbýli, geti tileinkað sér þessa tækni og nýtt hana í leik og starfi, sem og til upplýsingaöflunar. Þótt einhver hluti þeirrar uppbyggingar sem átt hefur sér stað geti vafalítið flokkast undir byggðastefnu er mun réttara að líta á fjárfestingar á þessu sviði sem fjárfestingar í grunngerð hagkerfisins. Af þeim sökum eru útgjöld vegna þessa málaflokks ekki talin til kostnaðar við byggðastefnu.

### III.1.3.6 Flutningur ríkisfyrirtækja/stofnana

Til að fjölga atvinnutækifærum á landsbyggðinni hefur ríkisvaldið á síðustu árum beitt sér fyrir flutningi ríkisfyrirtækja frá höfuðborgarsvæðinu. Þróunarsvið Byggðastofnunar var flutt frá höfuðstöðvunum í Reykjavík til Sauðárkróks árið 1998 og samtímis voru útibú Byggðastofnunar annars staðar á landinu lögð niður. Höfuðstöðvar Byggðastofnunar voru síðan fluttar til Sauðárkróks árið 2001. Tveimur árum áður höfðu Landmælingar ríkisins verið fluttar til Akraness.

Í fyrsta hluta skýrslunnar er fjallað um staðsetningarval ríkisstofnana frá hagfræðilegum sjónarhóli. Þar kemur fram að þótt flutningur stofnananna geti verið til þess fallinn að efla byggð í strjálbýlinu þá bitnar fámennið á rekstri þeirra. Gera verður ráð fyrir að þeir gallar séu fleiri en kostirnir og að verulegt óhagræði fylgi því staðsetningu slíkra stofnana í strjálbýli. Að öðru leyti vísast hér til umfjöllunarinnar í fyrsta hlutanum.

## III.1.4 Byggðaaðgerðir er lúta að innviðum samfélagsins

### III.1.4.1 Samgöngur

Það sem einkennt hefur Ísland er hve landið er í raun ógreiðfært, hve stutt er síðan að eiginlegir vegir voru lagðir og hve marga króka vegakerfið verður enn að taka þrátt

fyrir miklar vegabætur. Fyrsta árþúsund Íslandsbyggðar ferðuðust Íslendingar nær eingöngu á hestbaki eða á tveimur jafnfljótum en ár, heiðar og hraun voru hinir mestu farartálmar. Skipakostur landsmanna var í flestum tilfellum opnir bátar er dugðu vel til flutninga á innfjörðum en síður á milli landshluta.

Samgöngur á sjó móta upphaf nútímasamgangna á Íslandi, enda landið framan af einangrað frá öðrum löndum vegna legu sinnar. Uppbygging skipastóls, hafna og þess öryggiskerfis sem vitarnir eru skipta hér meginmáli. Þótt stærstur hluti skipastólsins hafi komið til vegna fiskveiða og verslunar varð bættur floti einnig til þess að ferðalög jukust milli landshluta.

Eftir að Íslendingar höfðu öðlast heimastjórn 1904 jókst áhugi á því að koma verslun og siglingum í hendur heimamanna og var stofnun Eimskipafélagsins 1914 stærsti áfanginn á þeirri leið. Auknir flutningar á fólki og vörum innanlands leiddu til þess að hið opinbera stofnaði skipaútgerð í lok þriðja áratugarins. Skipaútgerð ríkisins hélt úti farþegaflutningum allt til ársins 1969, en vöruflutningum var aftur á móti haldið áfram í rúma tvo áratugi til viðbótar. Skipaútgerðin var síðan formlega lögð niður árið 1991 og tóku þá Samskip og Eimskip alfarið við strandsiglingum. Nú er Eimskip eina skipafélagið sem stundar strandsiglingar. Vöruflutningar með skipum innanlands hafa dregist mjög saman og fer nú megnið af vöruflutningum eftir vegum landsins.

Lélegir vegir stóðu framan af landsamgöngum fyrir þrífum og gerðu ferðir tafsamar, t.d. tók allt að því tvo daga að aka á milli Akureyrar og Reykjavíkur fyrir 1940. Skipasamgöngur voru einnig tímafrekar og það tók nærri þrjá sólarhringa að sigla á milli sömu staða.

Reglulegt innanlandsflug hófst 1937 og voru farþegar það árið um 700 en voru orðnir tíu sinnum fleiri aðeins átta árum seinna. Allt fram á byrjun átunda áratugarins var vegakerfið á Íslandi óþróað sem leiddi til þess að innanlandsflugið dafnaði. Ekki kom að sök þótt flugvellir væru engir í upphafi því hagkvæmar sjóflugvélar voru fyrir hendi sem hægt var að lenda á fjörðum og vogum. Þar sem flestir þéttbýlisstaðir á Íslandi eru við sjó urðu flugsamgöngur því raunverulegur valkostur strax á fjórða áratugnum. Þetta var einkum mikilvægt fyrir staði sem ekki voru tengdir þjóðvegakerfi landsins, svo sem Neskaupstað, Vestmannaeyjar, Ísafjörð og Siglufjörð. Flugíð olli því algerri byltingu í samgöngumálum Íslendinga.

Á stríðsárunum lögðu Bretar flugvöll í Reykjavík og flugbraut nálægt Akureyri, auk þess sem ódýrt reyndist að búa til lendingarbrautir við ýmsa aðra þéttbýlisstaði í landinu. Fyrir vikið fór flugið að beinast að þessum stöðum og landflugvélar komu í stað sjóflugvéla. Þar með féllu margir sjóflugsstaðir úr flugsambandi um tíma, eða þar til nothæfar flugbrautir höfðu verið lagðar. Uppbygging flugvallanna fór hins vegar að mestu fram á árunum frá 1960 til 1990.

Um 1970 var fyrir alvöru hafist handa við að leggja vegi með bundnu slitlagi á Íslandi og hafa síðan ýmsar verstu beygjurnar og krókarnir á vegakerfinu verið teknir af. Jafnframt þessu jukust gæði bifreiða og bílaeign varð almennari, auk þess sem snjór var nú ruddur oftast af vegum en áður. Með bættum vegasamgöngum brast rekstrargrundvöllur atvinnuflugs á milli margra staða og síðan hefur flugið verið á undanhaldi vegna betra vegakerfis.

Vert er að hafa í huga að þróun samgangna ræður miklu um hvort einstakir staðir teljast einangraðir eða ekki. Hér fyrr á tímum var t.d. fljótlega fyrir Vestfirðinga að ferðast til útlanda með erlendu skipi en fara ríðandi til Þingvalla. Einnig var tiltölulega auðveldara að flytja fólk og vörur á milli hinna ýmsu fjarðarbyggða með bátum en ætla að flytja sömu hluti landveginn. Þegar t.d. kirkjuorgelin komu til sögunnar þurftu menn að bera þau frá kaupstöðunum í kirkjurnar í dölunum þar sem ekki var hægt að flytja svo þunga og stóra hluti á annan hátt. Sumir staðir, t.d. Siglufjörður, voru í þjóðleið á tímum strandsiglinga en hafa lent úr leið eftir að vegasamgöngur urðu ráðandi. Af þessum sökum má rekja byggðaröskun undanfarinna áratuga að nokkru leyti til breytinga á samgöngum og samgöngutækjum, sbr. fyrsta hluta hér að framan.

### Ferjur og flóabátar

Samkvæmt vegalögum er Vegagerðinni heimilt að kaupa, eiga og hafa umsjón með ferjum og flóabátum sem reknir eru til samgöngubóta. Í lögnum kemur fram að heimilt sé að greiða hluta kostnaðar vegna ferjanna af vegaáætlun. Skulu ferjurnar sigla til eyjabyggða og staða þar sem ekki er unnt að reiða sig á landleiðina allt árið um kring. Árið 2002 voru sex slíkar ferjur og flóabátar í rekstri og eru þær tundaðar í töflu III-17.

Tafla III-17. Ferjur og flóabátar árið 2002

Ferjuleið	Ferja	Vegalengd í km.
Vestmanaeyjar - Þorlákshöfn	Herjólfur	74
Stykkishólmur - Flat - Brjánslækur	Baldur	52
Ísafjörður - Vigur - Æðey	Bliki	46
Hrísey - Árskógsströnd	Sævar	4
Akureyri - Hrísey - Dalvík - Grímsey	Sæfari	
Dalvík - Hrísey		4
Dalvík - Grímsey		67
Neskaupstaður - Mjóifjörður	Anný	17

Heimild: Vegagerðin.

Samkvæmt tillögu stýrihóps um samgönguáætlun fyrir árin 2003–2014 er ekki gert ráð fyrir miklum breytingum í rekstri þessara ferja, þó má ætla að ferðir flóabátsins Baldurs til Brjánslækjar muni breytast í kjölfar bættra vegasamgangna milli Vestur-Barðastrandarsýslu og Vesturbyggðar og Tálknafjarðar (Samgönguráðuneytið, 2001).

Rekstur ferjanna hefur verið boðinn út af ríkinu og í kjölfarið gerðir þjónustusamningar til nokkurra ára á milli rekstraraðila ferjanna og ríkisins.<sup>49</sup> Í samningunum er meðal annars kveðið á um þá þjónustu sem rekstraraðilar ferjanna eiga að veita, fastar greiðslur fyrir þjónustuna, auk skiptingu tekna og viðhaldskostnaðar vegna ferjanna (Ráðstefna um almenningssamgöngur í Borgarnesi – netið).

Styrkir til rekstrar þessara ferja hafa á undanförunum árum verið rúmar 200 milljónir kr. á ári. Við þann kostnað hafa bæst að meðaltali um 300 milljónir kr. á ári vegna kostnaðar við viðhald skipanna og afborgana af lánnum. (Samgönguráðuneytið 2001). Samtals getur því kostnaðurinn numið um 500 milljónum kr. á ári.

Tafla III-18. Framlög ríkisins til ferjusiglinga árin 1995–2002 á verðlagi ágústmánaðar 2002 (milljónir kr.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vestmannaeyjarferja	312	112	96	119	220	245	342
Akranesferja	60	55	50	48	21	11	-
Breiðafjarðarferja	98	186	175	161	153	167	185
Ísafjarðardjúpsferja	38	33	49	30	28	25	31
Hríseyjarferja	10	17	25	49	154	56	40
Grímseyjarferja	48	48	43	39	38	79	31
Mjóafjarðarferja	6	5	5	5	5	5	5
Norðurfjarðarflutningur	4	19	2	2	3	3	1
Sameiginlegt	0	0	0	1	2	30	2
Samtals	575	474	445	453	625	621	636

Heimild: Vegagerðin.

Hæstu styrkirnir renna til Vestmannaeyjaferjunnar Herjólf's og námu þeir 342 milljónum kr. á árinu 2001 á verðlagi í ágúst 2002 (sjá töflu III-18). Næsthæsti styrkurinn rann til Breiðafjarðarferjunnar Baldurs, eða 185 milljónir kr. árið 2001. Styrkir til þessara tveggja ferja voru 60–80% af heildarfjárveitingum til ferja og flóabáta á tímabilinu 1995–2001. Það skal þó áréttað að hluti af kostnaðinum vegna þessara tveggja ferja árin 2000 og 2001 var vegna kaupa ríkisins á ferjufélögnum Herjólf'i hf. og Baldri hf.

### Sérleyfishafar

Vegagerðin veitir ákveðnum aðilum sérleyfi til þess að sjá um áætlunarakstur fólksflutningabifreiða á tilteknum leiðum. Öðrum en handhöfum sérleyfanna er óheimilt að bjóða sambærilegan akstur á sömu leið. Sérstakur þjónustusamningur er gerður við handhafa sérleyfanna og eru leyfin að jafnaði í gildi í fimm ár.

<sup>49</sup> Rekstur Mjóafjarðarferjunnar hefur ekki verið boðinn út, en þjónustusamningur er þó í gildi um reksturinn (Tillaga til þingsályktunar, þskj. 1096 – Vegaáætlun fyrir árin 2000–2004)

Sérleyfishafar fá nú greidda styrki af vegaáætlun ríkisins en áður fólst í sérleyfinu að handhafar leyfisins fengu endurgreiddan hluta þungaskatts af akstri á sérleiðunum.

Tafla III-19. Fjárveitingar vegna sérleyfa hópferðabifreiða árin 1999–2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.)

	1999	2000	2001	2002
Fjárveitingar	63	116	114	160

Heimild: Vegagerðin.

Á árinu 2002 var áætlað að styrkir til sérleyfishafa næmu 159,9 milljónum kr. og eru þessir styrkir hér taldir til kostnaðar vegna byggðamála.

#### Niðurgreiðslur á flugi

Stórlega hefur dregið úr áætlunarflugi til áfangastaða á landinu. Á áttunda áratuginum var flogið til rúmlega 30 staða á landinu en nú eru áætlunarstaðirnir 12. Þegar fram í sækir er líklegt að áætlunarflug verði aðallega til fimm staða á landinu, þ.e. Reykjavíkur, Ísafjarðar, Akureyrar, Egilsstaða og Vestmannaeyja. Þessa fækkun á flugáætlunarstöðum má meðal annars skýra með þeim bættu samgöngum sem orðið hafa í landinu (Samgönguráðuneytið 2001).

Frá árinu 2001 hafa farið fram útboð á flugþjónustu til minni staða á landsbyggðinni sem talið er að þurfi að njóta flugsamgangna en engan veginn talið rekstrarlega hagkvæmt að fljúga til (sjá töflu III-20). Ríkisvaldið stendur í þeim tilvikum fyrir útboðum á flugþjónustunni. Umsýsla vegna þessa verkefnis var í fyrstu á könnu Flugmálastjórnar en árið 2002 fluttist hún til Vegagerðarinnar.

Tafla III-20. Áætlunarflugleiðir sem styrktar eru af ríkinu

Áætlunarleiðir	Lágmarksfjöldi ferða á viku	Tímabil
Vestfjarðasvæði:		
Reykjavík - Bíldudalur - Reykjavík	6 ferðir	allt árið
Ísafjörður - Bíldudalur - Ísafjörður	3 ferðir	1.des-30.apríl
Reykjavík - Gjögur - Reykjavík	2 ferðir	allt árið
Norðaustursvæði:		
Akureyri - Grímsey - Akureyri	3 ferðir	allt árið
Akureyri - Vopnafjörður - Akureyri	5 ferðir	allt árið
Akureyri - Þórshöfn - Akureyri	5 ferðir	allt árið
Akureyri - Egilsstaðir - Akureyri	3 ferðir	1.ok -30.apríl
Akureyri - Ísafjörður - Akureyri	4 ferðir	allt árið

Árið 2001 námu styrkir vegna áætlunarflugs til Vestfjarðasvæðisins og norðaustursvæðisins 96 milljónum króna samanlagt. Til samanburðar var í fjárlögum ársins 2001 gert ráð fyrir 87,7 m. kr. fjárveitingu til þessa málaflokks. Á fjárlögum þessa árs, 2002, er gert ráð fyrir 92,4 milljónum króna í styrki til innanlandsflugs, eins og fram kemur í töflu III-21.

Tafla III-21. Styrkir vegna áætlunarflugs á árin 2001 og 2002 á verðlagi í ágúst 2002 (milljónir kr.)

	2001	Fjárlög 2002
Vestfjarðasvæði	44,9	
Norðaustursvæði	55,3	
Samtals styrkir árið 2001	100,2	92,4

Í tölunum fyrir árið 2001 eru ekki taldir með styrkir vegna áætlunarflugs til Hafnar í Hornafirði en ríkið hóf að styrkja flug þangað í lok ársins 2001.

Í lokin má nefna að þessu til viðbótar eru þrjár áætlunarleiðir á landi styrktar í tengslum við áætlunarflugið, þ.e.a.s. ferðir milli Húsavíkur og Akureyrarflugvallar, Patreksfjarðar og Bíldudalsflugvallar, og Tálknafjarðar og Bíldudalsflugvallar.

Styrkir vegna áætlunarflugs voru áætlaðir 92,4 milljónir kr. á árinu 2002 og er þessi fjárhæð færð til kostnaðar vegna byggðamála.

#### III.1.4.2 Símenntun og fjarkennsla

Á síðustu árum hefur fjarkennsla vaxið fiskur um hrygg og sífellt fleiri sýna þessum nýja möguleika áhuga. Haustið 2002 stunduðu rúmlega 3.500 nemendur fjarnám á Íslandi og hafði þá fjölgað um nálega tvo þriðju frá haustinu á undan.<sup>50</sup> Fjöldi nemenda í fjarnámi hefur nær sexfaldast frá haustinu 1997, en þá stunduðu 610 nemendur slíkt nám. Þorri nemenda stundar nám í fjórum skólum; Kennaraháskóla Íslands (1.315 nemendur), Fjölbrautaskólanum við Ármúla (829 nemendur), Verkmenntaskólanum á Akureyri (575 nemendur) og Háskólanum á Akureyri (417 nemendur). Haustið 2002 stunduðu nálega 14% nemenda í skólum á háskólastigi fjarnám og rúm 7% nemenda á framhaldsskólastigi.

Enda þótt flestir þeirra sem stunda fjarnám um þessar mundir búi á höfuðborgarsvæðinu er þessi tækni þó líklega mikilvægust fyrir þá sem búa fjarri skólum. Þeim einstaklingum hafa með þessu móti opnast dyr að skólastofnunum víðs vegar um land og í framtíðinni er trúlegt að fjarnám eigi eftir að gegna enn stærra

<sup>50</sup> Heimild: Hagstofa Íslands (2002). (Að mati Kvasir, samtaka símenntunarmiðstöðva á landinu, voru nemendur heldur fleiri en Hagstofa Íslands telur, eða um 4.500).

hlutverki í menntun þjóðarinnar. Enn er þó ekki hægt að leggja stund á allar greinar í fjarnámi, en hins vegar er hægt að stunda nám óháð búsetu, svo fremi sem nauðsynlegur tækjabúnaður er til staðar. Til lengri tíma litið mun aukid fjarnám væntanlega skila sér með betur menntuðum einstaklingum og bættum lífskjörum.

Íslendingar standa vel að vígi á sviði fjarnáms miðað við nágrannaþjóðirnar, en kröfurnar hafa samt vaxið um að bæta enn fjarnámið á öllum stigum skólakerfisins, þ.e. við grunnskóla, framhaldsskóla og háskóla auk stofnana í landinu sem bjóða upp á símenntun. Ennfremur hefur áhersla aukist á símenntun undanfarin ár og reynt er að tryggja að öllum landsmönnum sé kleft að afla sér slíkrar menntunar óháð búsetu. Í því skyni hafa verið settar upp símenntunarmiðstöðvar í Borgarnesi, á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri, Húsavík, Neskaupstað, Selfossi og í Reykjanesbæ. Jafnframt verður að gæta þess að kostnaður einstaklinga eða sveitarfélaga vegna námsins sé sá sami hvar sem er á landinu. Það er gert m.a. með því að jafna kostnað við tengingar sem nauðsynlegar eru fyrir fjarkennsluna (Bygðastofnun 1999, Bygðir á Íslandi).

Síðastliðin ár hefur verið í gildi samningur milli menntamálaráðuneytisins og Landsímans um notkun á myndfundarbúnaði í eigu Landsímans sem gerir skólum og öðrum menntastofnunum kleift að bjóða nemendum sínum upp á fjarkennslu. Samningurinn kvað á um að Síminn fengi fasta greiðslu frá ráðuneytinu fyrir notkun á búnaðinum. Að undanfögnu hefur ríkt nokkur óvissa um framtíð fjarkennslu á landsbyggðinni, þegar samningur þessi féll úr gildi og Landsíminn hóf að innheimta eftir almennri gjaldskrá. Samningar hafa verið framlengdir fram að áramótum með nokkurri hækkun á gjaldskránni. Menntamálaráðuneytið tekur að nokkru leyti á sig hækkunina þannig að sveitarfélögin greiða um það bil sama gjald fyrir þjónustuna og þau gerðu á síðastliðnu skólaári. Í framtíðinni verður síðan leitast við að ná sem hagstæðustum samningum fyrir sveitarfélögin fyrir fjarfundaðþjónustuna. Öðrum aðilum mun að sjálfsögðu einnig standa þessi þjónusta til boða.

Ennfremur má geta þess að nýverið hefur farið fram útboð á hráhraðaneti fyrir framhaldsskóla og símenntunarstöðvar í landinu. Hráhraðanetið mun veita mun hraðari nettengingar og betri þjónustu en verið hefur.

Á fjárlögum ársins 2002 voru ríflega 77 milljónir kr. ætlaðar til símenntunar og fjarvinnslu, en það er um 20% hækkun frá árinu áður er þær námu 63,3 milljónum kr.

### III.1.5 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Nú eru 105 sveitarfélög í landinu með mjög ólíkan íbúafjölda. Þannig eru t.d. einungis um 30 íbúar í Mjóafjarðarhreppi en rúmlega 112 þúsund íbúar í Reykjavík. Ríflega helmingur sveitarfélaganna eða 52 prósent hefur færri en 500 íbúa og ríflega tvö af hverjum þremur (68%) hafa færri en 1000 íbúa (sjá t.d. Grétar Þór Eypórsson 2003). Öll hafa þessi sveitarfélög sömu grunnskyldum að gegna við íbúana en hlutfallslegur kostnaður við grunnþjónustu hlýtur að lækka með aukinni stærð þar sem kostnaður á

hvern íbúa er hlutfallslega meiri í litlum sveitarfélögum en þeim stærri. Mörg smæstu sveitarfélögin hafa því ekki getað veitt ýmsa grunnþjónustu. Til að ráða bót á því hafa sveitarfélögin reynt að hagræða í rekstri, auka samstarf sín á milli eða sameinast. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur hvatt til sameininga og slíkt hið sama hefur ríkisvaldið gert, þótt það hafi ekki viljað þvinga sveitarfélög til sameiningar með lagaboði. Í nýlegri rannsókn á áhrifum og afleiðingum sameiningar sveitarfélaga er það meðal niðurstaðna að sameiningarnar hafa víða bætt þjónustustig við íbúana og jafnað það svæðalega og jafnframt að stærri einingar séu með þessu líklegri til að færa íbúum sínum þjónustu í samræmi við þarfir fólks á 21. öldinni (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002).

Undanfarin ár hafa verkefni færst í auknum mæli á hendur sveitarfélaga á Íslandi og ber þar hæst yfirfærslu grunnskólans til þeirra árið 1996. Tilfærsla á verkum frá ríki til sveitarfélaga hefur að nokkru orðið til þess að auka mismun á þjónustustigi sveitarfélaganna, sérstaklega í stærðarlegu tilliti. Þennan mun má að nokkru rekja til stærðarhagkvæmni. Þannig bjóða t.d. minni sveitarfélögin íbúum sínum mun fábreyttari, og á mörgum sviðum takmarkaðri, þjónustu en þekkest t.d. í Reykjavík eða hinum stærri sveitarfélögunum. Þar sem minnstu sveitarfélögin eru nánast öll á landsbyggðinni þá verður óneitanlega verulegur munur á þjónustustigi milli höfuðborgarsvæðis annars vegar og ýmissa staða á landsbyggðinni hins vegar. Undanfarna áratugi hefur því tilhneiging verið í þá átt af hálfu stjórnvalda að draga úr aðstöðumun sveitarfélaganna, m.a. með framlögum úr ríkissjóði. Þó ber að hafa í huga að takmörk eru fyrir því hverju millifærslur eins og þessar geta áorkað í því augnamiði að bæta upp fyrir stærðarhagkvæmni.

Útsvar er stærsti tekjuliður sveitarfélaga sem leiðir til þess, að öðru óbreyttu, að smærri sveitarfélög geta illa fjármagnað þá þjónustu sem þeim er boðið með lögum að veita íbúunum. Í því skyni að ráða bót á þessu er Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfræktur en sjóðurinn hefur það hlutverk að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldaþörf ásamt því að greiða lögbundin framlög til samtaka og stofnana sveitarfélaga. Í meginatriðum skiptast framlög úr sjóðnum í ellefu liði og eru flokkuð sem sérstök framlög, þjónustuframlög og tekjujöfnunarframlög. Framlög eru veitt sveitarfélögum vegna eftirfarandi þátta:

1. Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga. Þessi framlög eru veitt til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Í janúar 2002 höfðu verið samþykkt útgjöld sem námu 3.250 þúsund krónum vegna þessa liðar.
2. Stofnframlög til minni sveitarfélaga eru veitt til kostnaðarsamra stofnframkvæmda hjá sveitarfélögum með færri en 2.000 íbúa. Framlagið nemur ákveðnum hundradshluta af útreiknuðum normkostnaði framkvæmdar og tekur mið af íbúafjölda sveitarfélags. Framlag er bundið við meiriháttar vatnsveituframkvæmdir, grunnskóla og íþróttamannvirki, en auk þess er minnstu sveitarfélögunum veitt framlag til leikskólabygginga og framkvæmdir

við félagsheimili eru styrktar. Í júlí 2002 höfðu verið samþykkt útgjöld sem námu rúmri 291 milljón vegna þessa liðar.

3. Stofnframlög til stærri sveitarfélaga. Í tengslum við einsetningu grunnskóla veitir Jöfnunarsjóður sveitarfélögum með fleiri en 2.000 íbúa sérstök framlög til byggingar eða breytinga á skólamannvirkjum. Framlög þessi eru veitt á árunum 1997–2002 og nema allt að 20% af stofnkostnaði þeim sem sveitarfélögin taka á sig við slíkar framkvæmdir. Framlög á árinu 2002 vegna þessa liðar nema rúmum 310 milljónum kr.
4. Grunnskólaframlag vegna aksturs og fleira er veitt til að aðstoða sveitarfélög við að standa undir kostnaði af akstri grunnskólabarna úr dreifbýli, sem og kostnaði við gæslu þeirra, rekstur heimavista og mótuneyta. Framlag á hvern nemanda miðast við fjölda starfsvikna í skóla og fjarlægð á milli heimilis og skóla. Framlög á árinu 2002 vegna þessa liðar nema um 464 milljónum kr.
5. Almennt jöfnunarframlag til grunnskóla. Langstærstur hluti af því fjármagni sem rennur til Jöfnunarsjóðsins vegna yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga fer í svokölluð almenn jöfnunarframlög. Þau eru reiknuð út á grundvelli reiknilíkans sem ætlað er að lýsa sem best útgjaldaþörf sveitarfélaga fjölda nemenda í hverju sveitarfélagi og stærðar þess eða þeirra skóla sem sveitarfélagið rekur eða nýtir. Einnig er tekið mið af útsvarstekjum sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar og á þeim grundvelli er reiknuð út þörf hvers sveitarfélags fyrir viðbótar tekjur, þ.e. almennt jöfnunarframlag. Almenn jöfnunarframlög eru reiknuð út í desember ár hvert fyrir næsta fjárhagsár og þurfa sveitarfélög ekki að sækja um þau sérstaklega. Framlögin eru greidd sveitarfélögum í lok hvers mánaðar og tekur hver greiðsla mið af staðgreiðsluskilum. Áætlað er að útgjöld vegna þessa liðar nemi um 2.440 milljónum árið 2002.
6. Tekjujöfnunarframlag. Jöfnunarsjóður veitir tekjujöfnunarframlög þeim sveitarfélögum sem hafa lægri skatttekjur en sambærileg sveitarfélög önnur. Jöfnunin fer þannig fram að sveitarfélögum er skipt í fjóra viðmiðunarflokka eftir íbúafjölda. Á grundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna sveitarfélaga, sem félagsmálaráðuneytið tekur árlega saman í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, eru reiknaðar út meðaltekjur sveitarfélaga á íbúa í hverjum viðmiðunarflokki. Ef meðaltalið er lægra en 96% af meðaltali viðkomandi viðmiðunarflokks er greitt tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Framlögin eru greidd án umsókna með einni greiðslu fyrir 1. nóvember ár hvert. Áætlað er að útgjöld vegna þessa liðar muni nema tæpum 766 milljónum kr. árið 2002.
7. Þjónustuframlag. Hlutverk þjónustuframlaga er að jafna mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga með tilliti til stærðarhagkvæmni þeirra. Þjónustuframlög eru reiknuð út á grundvelli eftirfarandi viðmiðunarpátta: Íbúafjöldi 0–5 ára, 6–15 ára, 70–80 ára, 80 ára og eldri, fjöldi nýbúa 0–5 ára, snjómokstur og fjarlægðir (kílómetrafjöldi). Framlögin eru síðan umreiknuð með tilliti til stærðarhagkvæmni sveitarfélaga og tekna þeirra. Framlögin eru greidd án umsókna í lok hvers ársfjórðungs, en þó er haldið eftir 10% af

áætluðum þjónustuframlögum til að mæta því ef tekjur sjóðsins verða minni en áætlað er hverju sinni. Endanlegt uppgjör á þjónustuframlögum fer fram í desember ár hvert. Sérstakt þjónustuframlag er veitt til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa ef um íþyngjandi kostnað vegna fatlaðra barna á leikskólum er að ræða. Áætluð framlög vegna þessa liðar árið 2002 eru 1 milljarður kr.

8. Framlag vegna sérþjónustu við fatlaða nemendur. Jöfnunarsjóður veitir sveitarfélögum framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda í grunnskólum. Framlögin eru veitt á grundvelli umsókna frá lögheimilissveitarfélögum nemendanna og er það skilyrði að nemendur hafi verið greindir fatlaðir af greiningarstofnunum á landsvísu og falli undir viðmiðunarreglur Jöfnunarsjóðs. Sjóðurinn sendir sveitarfélögum í upphafi hvers skólaárs bréf þar sem þessi framlög og vinnureglur eru kynntar, sem og eyðublöð vegna umsókna sveitarfélaga fyrir næsta fjárhagsár. Framlögin eru greidd í lok hvers mánaðar. Útgjöld vegna þessa liðar námu um 850 milljónum kr. árið 2002.
9. Framlag vegna nýbúafraeðslu. Jöfnunarsjóður veitir framlög til íslenskukennslu nýbúa. Námsstjóri í nýbúafraeðslu miðlar öllum upplýsingum um fjölda nemenda og kennslufyrirkomulag til Jöfnunarsjóðs fyrir 1. október á hvert vegna framlaga á næsta fjárhagsári. Námsstjórinn, sem hefur aðsetur í Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, veitir ennfremur sveitarfélögum og grunnskólum almenna ráðgjöf og leiðbeiningar varðandi sjálfa kennsluna. Framlögin eru greidd í lok hvers mánaðar. Útgjöld vegna þessa liðar nema tæpum 65 milljónum kr. árið 2002.
10. Framlag vegna húsaleigubóta. Á grundvelli laga um húsaleigubætur greiðir ríkissjóður árlega í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna greiðslna sveitarfélaga á húsaleigubótum. Samkvæmt reglugerð nemur greiðsla húsaleigubóta úr Jöfnunarsjóði árið 2002 58% af greiðslum sveitarfélaganna, grunnfjárhæðir bóta. Sjóðurinn heldur eftir 5% af útreiknaðri greiðslu til að mæta því ef greiðslur sveitarfélaga á húsaleigubótum fara fram úr fyrri áætlunum þeirra. Endanlegt uppgjör Jöfnunarsjóðs á greiðslum til sveitarfélaga fer fram í janúar, eftir síðustu ársfjórðungslegu greiðsluna, á grundvelli framlags ríkisins. Miðað við framlög ársins 2001 er áætlað að framlög ársins 2002 geti numið rúmum 390 milljónum kr.
11. Framlag vegna fasteignaskatta. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir framlög til sveitarfélaga vegna jöfnunar tekjutaps í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts sem tóku gildi í byrjun árs 2001. Hætt var að miða álagningu við álagningarstofn sem í hverju sveitarfélagi utan höfuðborgarsvæðisins var framreiknaður miðað við fasteignamat í Reykjavík en þess í stað byggt á fasteignamati eins og það er í hverju sveitarfélagi. Framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins reiknast sem mismunur á núgildandi fasteignamati og eldri álagningarstofni, samkvæmt þeim álagningarhlutföllum sem giltu árið 2000. Félagsmálaráðherra tekur ákvörðun um úthlutun framlaga að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar. Við breytingarnar var áætlað að sveitarfélögin utan höfuðborgarsvæðisins yrðu af skatttekjum sem næmu um

1,1 milljarði miðað við forsendur árið 2000. Á fjárlögum ársins 2002 eru 1.185 m. kr. ætlaðar til þessarar jöfnunar.

Auk þessa greiðir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga bundin framlög til Sambands Íslenskra sveitarfélaga, Landshlutasamtaka sveitarfélaga, Lánasjóðs sveitarfélaga og Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Tafla III-22. Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2002

Landshluti	Íbúafjöldi	Heildarframlög		Framlög til byggða- jöfnunar	
		Heild	Á mann	Heild	Á mann
Reykjavík	112.276	803.498	7.156	208.915	1.861
Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæði	65.754	756.241	11.501	520.885	7.922
Suðurnes	16.725	544.872	32.578	473.455	28.308
Vesturland	14.449	823.897	57.021	756.859	52.381
Vestfirðir	8.012	568.883	71.004	533.668	66.609
Norðurland vestra	9.308	698.747	75.070	656.371	70.517
Norðurland eystra	26.630	1.328.074	49.871	1.202.644	45.161
Austurland	11.795	840.139	71.228	794.615	67.369
Suðurland	21.326	1.400.246	65.659	1.312.388	61.539
Landið allt	286.275	7.764.598	27.123	6.459.801	22.565

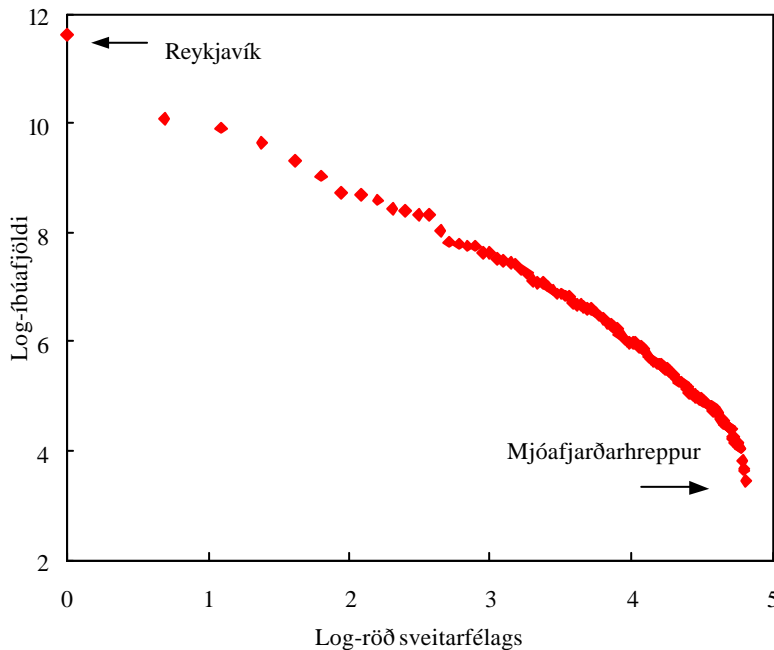
Heimild: Félagsmálaráðuneytið.

Samtals eru framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um 7.765 milljónir kr. á árinu 2002. Nokkurn hluta framlaganna er hvorki hægt að rekja til staðsetningar sveitarfélaga eða stærðar þeirra og hafa þau því engin byggðajafnandi áhrif. Framlög sjóðsins, miðað við hvern íbúa, til ákveðinna landsvæða eru mjög mismunandi (sjá töflu III-22). Þannig er framlag á hvern íbúa í Reykjavík um 1.861 kr. en 202.364 kr. á íbúa í Fljótshlíðarhreppi. Meðaltalsframlag á hvern Íslending er 22.565 kr á árinu 2002. Framlög sem eru beint tengd þjónustu sem sveitarfélögin veita eru skólaakstur, framlög vegna nýbúafraeðslu og framlög vegna sérþjónustu við fatlaða nemendur. Kostnaður vegna nýbúafraeðslu í Reykjavík er þó allur greiddur af borginni en hér er kosið að líta framhjá því þar sem öll nágrennasveitarfélögin fá styrk vegna þess og því hæpið að telja það með þegar reynt er að festa fingur á stuðning við byggðir í landinu. Eftir að leiðrétt hefur verið fyrir þessum framlögum eru framlög sjóðsins um 6.460 milljónir kr. Í töflu III.1.23 eru annars vegar sýnd heildarframlög úr Jöfnunarsjóði og hins vegar framlög eftir að leiðrétt hefur verið fyrir framlögum sem eru beint tengd þjónustu. Á mynd III-7 má sjá samband stærðar sveitarfélags og framlaga til jöfnunar byggða á íbúa.

Eins og sést á myndinni er beint samband á milli stærðar sveitarfélags og upphæðar byggðajafnandi framlaga á íbúa úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Ljóst er að sjóðurinn hefur mikið byggðajafnandi hlutverk því ef hans nyti ekki við þyrfti annaðhvort að hækka tekjuskatta minni sveitarfélaga mikið frá því sem nú er eða að skerða þjónustu við íbúana. Reyndar væri eitthvað hægt að slá á áhrif með hagræðingu, en erlendar rannsóknir sýna að þegar leiðrétt er fyrir íbúafjölda byggðarlaga kemur í ljós að mjög

misdýrt er að reka þau.<sup>51</sup> Íbúarnir eiga erfitt með að bera skynbragð á þetta sem gerir þeim erfitt fyrir að krefja sveitarstjórnarmenn um hagkvæmari rekstur. Því er mikilvægt að gerð sé rannsókn á hagkvæmni rekstrar sveitarfélaga á Íslandi til að kjósendur geti sem best veitt stjórnámálönnum aðhald í kosningum til sveitarstjórnar.

Mynd III-7. Samband íbúafjölda og byggðajafnandi framlaga á íbúa úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árið 2002 (lógariþmískur skali)



### III.1.6 Félagslegar íbúðir sveitarfélaga

Ástand húsnæðismála sveitarfélaga er afar mismunandi eftir stærð þeirra og staðsetningu og eiga sum þeirra í töliverðum vanda með rekstur félagslegra íbúða.<sup>52</sup> Sá vandi lýsir sér einkum í því að rekstur leiguíbúða stendur ekki undir sér og að staðan á fasteignamarkaðinum gerir það ill kleift, eða a.m.k. óhagkvæmt, að selja innlausnaríbúðir. Hafa mörg sveitarfélög þurft að leggja út mikla fjármuni til að greiða rekstrarhalla húsnæðisnefnda sinna.

Til að koma til móts við þennan vanda hefur svonefndur varasjóður húsnæðismála verið starfræktur frá árinu 1998, samkvæmt lögum nr. 44 um húsnæðismál. Þessi sjóður er í eigu og á ábyrgð sveitarfélaga. Á vegum hans er starfrækt ráðgjafarnefnd

<sup>51</sup> Heimild: Det Økonomiske Råd (2002).

<sup>52</sup> Heimild: Nefnd til að fylgja eftir tillögum um félagsleg húsnæðismál sveitarfélaga (2002).

sem hefur m.a. það hlutverk að veita rekstrarframlög til sveitarfélaga vegna hallareksturs félagslegra leiguíbúða eða íbúða sem hafa staðið auðar í lengri tíma. Þessi rekstrarframlög eru reiknuð út í samræmi við sérstakt reiknilíkan sem útbúið hefur verið sameiginlega af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga og lýsir áætlaðri rekstrarniðurstöðu félagslegra íbúða miðað við tiltekna forsendur. Einnig veitir nefndin framlög til sveitarfélaga vegna sölu félagslegra eignar- og leiguíbúða á almennum markaði. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði og sérstöku samkomulagi ríkis og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2002 eru tekjur þess hluta sjóðsins sem nær til þessra verkefna eftirfarandi:

- Framlög ríkissjóðs, samtals 60 milljónir kr. árlega.
- Frá Tryggingarsjóði byggingargalla, 60 milljónir kr. árlega.
- Framlög frá sveitarfélögum, 20 milljónir kr. árlega.

Þetta samkomulag var gert til fimm ára og tekur til árána 2002, 2003, 2004, 2005 og 2006. Þessum fjármunum skal varið þannig að allt að 70 milljónum króna er varið árlega í rekstrarframlög vegna hallareksturs félagslegra leiguíbúða eða íbúða sem hafa staðið auðar í lengri tíma og allt að 70 milljónum til sveitarfélaga vegna sölu félagslegra eignar- og leiguíbúða á almennum markaði. Heimilt er að yfirfæra óráðstafað fjármagn á milli þessara tveggja verkefna eftir því sem við á.

Í byrjun ársins 2003 hafa ekki enn verið veitt framlög til sveitarfélaga samkvæmt þessu nýja samkomulagi. Ef hins vegar er skoðuð sú skipting sem gerð hefur verið hjá sveitarfélögunum eftir því hversu háar leigutekjur eru á svæðunum, sbr. töflu III-23, kemur fram ákveðin vísbending um ástand fasteignamarkaðarins á hverju svæði fyrir sig.

Gera má ráð fyrir að hjá þeim sveitarfélögum þar sem leigutekjur eru lágar sé fasteignamarkaðurinn hvað erfiðastur og rekstrarhallinn því meiri en þar sem háar leigutekjur fást fyrir íbúðir í eigu sveitarfélaga. Þó eru fleiri þættir sem skipta máli, eins og hlutfallslegur fjöldi félagslegra leiguíbúða á svæðinu og hversu margar af þeim eru auðar á hverjum tíma. Á árinu 2002 er áætlað að 100 milljónir kr. renni til varasjóðs húsnæðismála vegna hallarekstur á félagslegum íbúðum.

### **III.1.7 Kostnaður við íslenska byggðastefnu**

Erfitt er að meta hversu mikið fjármagn rennur til íslenskra byggðamála. Þar kemur í fyrsta lagi til að fjölmargir aðilar bera bæði beinan og óbeinan kostnað af stefnunni sem oft og tíðum er illgerlegt að mæla. Sumt af þessum útgjöldum fellur á ríkissjóð, annað á sveitarfélög og íbúa á þéttbýlustu stöðunum. Að auki er íslensk byggðastefna afar ógegnsæ, og óljóst hvaða málaflokka beri að flokka sem sérstaka aðstoð við byggðarlög úti á landi. Hér er t.d. ekki litið á styrki til landbúnaðar sem byggðastefnu, enda örðugt að sundurgreina þau markmið sem tengjast atvinnugreininni sjálfri frá þeim sem ætlað er að jafna aðstöðumun milli byggðarlaga. Í núgildandi lögum um

stjórn fiskveiða eru aftur á móti skýr ákvæði sem ætlað er að vernda hagsmunum smærri byggðarlaga.

Tafla III-23. Skipting sveitarfélaga í leigusvæði eftir leigutekjum

Sv.fél.nr.	Sveitarfélag	Leigusvæði	Sv.fél.nr.	Sveitarfélag	Leigusvæði
0000	Reykjavík	1	6513	Eyjafrjardarsveit	1
1000	Kópavogur	1	6514	Hörgárbyggð	3
1100	Seltjarnarnes	1	6601	Svalbarðsstrandarhreppur	1
1300	Garðabær	1	6602	Grýtubakkahreppur	1
1400	Hafnarfjörður	1	6607	Skútustaðahreppur	2
1603	Bessastaðahreppur	1	6609	Aðaldælahreppur	2
1604	Mosfellsbær	1	6612	Þingeyjarsveit	2
2000	Reykjanesbær	1	6702	Öxarfjarðahreppur	3
2300	Grindavík	1	6705	Raufarhafnarhreppur	3
2503	Sandgerði	1	6707	Þórshafnarhreppur	3
2504	Gerðahreppur	1	7000	Seyðisfjörður	3
2506	Vatnsleysustrandarhreppur	1	7300	Fjarðabyggð	3
3000	Akranes	1	7501	Skeggjastaðahreppur	3
3506	Skorradalshreppur	1	7502	Vopnafjarðahreppur	3
3510	Borgarfjarðarsveit	2	7506	Fellahreppur	2
3609	Borgarbyggð	2	7509	Borgarfjarðahreppur	3
3709	Eyrarsveit	2	7512	Norður-Hérað	2
3711	Stykkishólmur	2	7611	Búðahreppur	3
3714	Snæfellsbær	2	7612	Stöðvarhreppur	3
3811	Dalabyggð	2	7613	Breiðdalshreppur	3
4100	Bolungarvík	3	7617	Djúpavogshreppur	3
4200	Ísafjarðarbær	2	7618	Austur-Hérað	2
4502	Reykholahreppur	3	7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	2
4604	Tálknafjarðahreppur	3	8000	Vestmannaeyjar	3
4607	Vesturbyggð	3	8200	Sveitarfélagið Árborg	1
4803	Súðavíkurhreppur	3	8508	Mýrdalshreppur	2
4910	Broddaneshreppur	2	8509	Skaftárhreppur	2
5000	Siglufjörður	2	8613	Rangárþing eystra	2
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	2	8614	Rangárþing ytra	2
5508	Húnaþing vestra	2	8701	Gaulverjabæjarhreppur	2
5604	Blönduós	2	8707	Villingaholtshreppur	2
5609	Höfðahreppur	2	8710	Hrunamannahreppur	2
6000	Akureyri	1	8716	Hveragerði	1
6100	Húsavík	2	8717	Sveitarfélagið Ölfus	1
6200	Ólafsfjörður	3	8719	Grímsnes- og Grafningshreppur	1
6400	Dalvíkurbyggð	3	8720	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	2
6504	Hríseyjarhreppur	3	8721	Bláskógabyggð	2
6505	Arnarneshreppur	3			

Heimild: Reglugerð nr. 656/2002, viðauki II.

Leigusvæði:

- 1 Háar leigutekjur.
- 2 Miðlungs-leigutekjur.
- 3 Lágur leigutekjur.

Útgjöld til uppbyggingar á innviðum landsins verða vart heldur talin til byggðamála. Hefð hefur myndast fyrir því að líta á rekstur ferja og flóabáta sem hluta af vegakerfi landsins og því er vart hægt að undanskilja þessa kostnaðarliði frá öðrum kostnaði vegna vegamála. Hið sama á við um lagningu flugvalla og hafnargerð, sem og uppbyggingu á möguleikum til fjarkennslu og símenntunar. Þau útgjöld sem hljóta af því að jafna kostnað við fjarnám eftir landshlutum ber þó að líta á sem útgjöld til

byggðamála. Sama á við ef tiltekinn aðili, t.d. flugfélag eða landflutningafyrirtæki, fær styrk til að halda uppi þjónustu á ákveðnum leiðum. Af þeim sökum er litið á styrki til að halda uppi fólksflutningum á landi og í lofti sem útgjöld til byggðamála.

Ekki er heldur talið rétt að telja sjómannaafslátt eða tryggingagjald til útgjalda sem tengjast byggðastefnu, þótt ljóst megi vera að þessi mismunun hefur að einhverju leyti áhrif á lífskjör fólks eftir búsetu þar sem herra hlutfall fólks á landsbyggðinni hefur atvinnu sína af sjávarútvegi en þekkist á höfuðborgarsvæðinu.

Í töflu III-24 hér að neðan er gerð tilraun til að leggja mat á hversu mikið bein íslensk byggðastefna kostaði þjóðina árið 2002. Þessum útgjöldum má í grófum dráttum skipta í sjö liði. Í fyrsta lagi útgjöld Byggðastofnunar, sem hér eru flokkuð í afskriftir útlána, styrki og framlög til atvinnuþróunarfélaga. Árið 2002 námu þessi útgjöld 468 milljónum kr. Í öðru lagi 300 milljóna kr. framlög til atvinnuráðgjafa og eignarhaldsfélaga á landsbyggðinni. Í þriðja lagi niðurgreiðslur og jöfnun ýmiss konar, sem er á bilinu 2.070–2.250 milljónir kr. Í fjórða lagi útgjöld tengd atvinnustefnu stjórnvalda. Hér er eingöngu litið til virðis þeirra áflahlutdeilda sem Byggðastofnun hefur ráðstöfunarrétt yfir. Í fimmta lagi styrki vegna áætlunarflugs og aksturs sérleyfisbifreiða (sjá töflur III.1.20 og III.1.22), í sjötta lagi framlög úr jöfnunarsjóði sveitarfélaga og í sjöunda lagi styrki vegna félagslegra íbúða.

Tafla III-24. Áætluð útgjöld til byggðamála árið 2002 (milljónir kr.)

	Lágt mat	Hátt mat
Afskriftir útlána Byggðastofnunar árið 2001	338	338
Styrkir Byggðastofnunar árið 2001	23	23
Framlög Byggðastofnunar til atvinnuþróunarfélaga árið 2002	107	107
Samtals	468	468
Atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni	101	101
Eigarhaldsfélög á landsbyggðinni	200	200
Samtals	301	301
Niðurgreiðslur á raforku til húshitunar	853	973
Jöfnun raforkuverðs	400	500
Jöfnun námskostnaðar	444	444
Flutningsjöfnun olíu	150	170
Flutningsjöfnun sements	40	50
Samtals	1.887	2.137
Byggðakvóti	200	200
Styrkir v. áætlunarflugs	100	100
Styrkir til sérleyfishafa hópbifreiða	160	160
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	5.300	5.300
Félagslegar íbúðir	100	100
Samtals	8.516	8.766

Miðað við þessar forsendur má áætla að árið 2002 hafi kostnaður vegna byggðamála numið 8,5–8,8 milljörðum kr. Munurinn liggur í áætluðum niðurgreiðslum á raforku til húshitunar, jöfnun raforkuverðs og flutningsjöfnun olíu og sements. Langstærstur hluti kostnaðarins fellur á opinbera aðila, eða á bilinu 8,3–8,6 milljarðar kr., en tilfærslur á milli neytenda nema um 200 milljónum kr.

Hér hafa eingöngu verði taldir til beinir kostnaðarliðir sem ótvírætt ber að telja til útgjalda vegna byggðamála. Þetta er því líklega frekar íhaldssamt og með ýmsum rökum mætti ugglaustr tína til fleiri þætti, svo sem ýmsan kostnað sem ríkið hefur af því að halda uppi margvíslegri þjónustu í hinum dreifðari byggðum.

## III.2 Byggðastefna annarra landa

Á síðasta áratug hafa átt sér stað mjög víðtækar tæknibreytingar sem hafa haft veruleg áhrif á hagþróun víða um heim og flýtt fyrir umbyltingu þjóðfélaga úr iðnaðarsamfélögum í þjónustu- og þekkingarhagkerfi. Á Norðurlöndum hefur þessi þróun ýtt undir meiri fólksflutninga úr dreifbýli til stærstu borga en dæmi eru um sl. þrjá áratugi, og komið af stað fjörugri umræðu um byggðastefnu og byggðajafnvægi. Í öllum löndunum hafa heyrst raddir um að stjórnvöldum beri að grípa í taumana og jafna aðstöðumun á milli svæða. Jafnframt hefur komið í ljós að sá skilningur sem lagður er í hugtakið byggðastefna er annar en áður var, og að töluverður munur er þar milli.

Þeirri byggðastefnu sem nú er fylgt á Norðurlöndum má í meginatriðum skipta í tvennt. Annars vegar aðgerðir sem ætlað er að jafna aðstöðumun á milli svæða og hins vegar aðgerðir sem beinast að því að örva hagvöxt hvarvetna innanlands. Til fyrrgreindu aðgerðanna teljast atriði er snúa að velferðarkerfi og tekjujöfnun, en síðarnefndu aðgerðirnar fela í sér almennari hagstjórn. Þetta er töluverð breyting frá því sem áður var þegar meiri áhersla var lögð á sértækar aðgerðir á einstökum svæðum og byggðajafnvægi.

Flestar hagstjórnaraðgerðir hafa mismunandi áhrif í einstökum landshlutum sem ráðast m.a. af ólíkri uppbyggingu atvinnulífs á viðkomandi stöðum. Þau áhrif sem þessar almennu hagstjórnaraðgerðir hafa á svæðisbundna þróun hafa stundum verið skilgreind sem „breið byggðastefna“, en aðgerðir sem snúa að þróun einstakra svæða eru skilgreind sem „þröng byggðastefna“. Það er því stundum ekki nóg að líta eingöngu til þeirra ráðstafana sem sérstaklega er ætlað að bæta hag einstakra byggðarlaga, almenn hagstjórn getur einnig haft mikil áhrif á þróun atvinnulífs í hverju sveitarfélagi. Sem dæmi má nefna að enda þótt sömu stefnu sé fylgt við stjórn fiskveiða hvarvetna á Íslandi geta áhrif þeirrar stefnu verið gerólik í einstökum byggðarlögum.

Hinni þröngu byggðastefnu má skipta í nokkra undirflokkar eftir því hvernig áhrif hennar koma fram á fyrirtæki og einstaklinga. Meðal helstu flokkanna má nefna beinar fjárhagslegar aðgerðir, fjárfestingar í rannsókn- og þróunarstarfi, niðurgreiðslur rekstrarkostnaðar og skattalegar aðgerðir. Til beinna fjárhagslegra aðgerða teljast t.d. lán, ábyrgðir og áhættufé sem fyrirtækjum er veitt, en fjárfestingar í rannsókn- og þróunarstarfi geta t.d. falið í sér fjárfestingar í tilteknum fyrirtækjum, þróunarverkefni fyrir tiltekna viðskiptahópa, styrki til rannsókna og þróunar og stuðning við frumkvöðlastarfsemi. Með niðurgreiðslum á rekstrarkostnaði er t.d. átt við flutningsstyrki og niðurgreiðslur vegna launa. Skattalegar aðgerðir fela í sér hvers kyns

mismunun á beinum og óbeinum sköttum eftir landsvæðum, t.d. mishátt tryggingargjald, virðisaukaskatt eða tekjuskatt.

Jafnframt hefur byggðastefna margra landa breyst á síðustu árum frá því að vera afmörkuð stefna, sem eingöngu nær til viðkomandi lands, yfir í það að ná í vaxandi mæli til tveggja eða fleiri landa í senn. Þetta á vitaskuld helst við um ríki innan Evrópusambandsins, en á Norðurlöndum er einnig löng hefð fyrir samvinnu landa og svæða á milli. Upphaf þess samstarfs má rekja til stofnunar Norðurlandaráðs árið 1952 og Norrænu ráðherranefndarinnar árið 1971, en fyrsta samvinnuverkefnið hófst árið 1967. Innan Norðurlandanna hafa verið skilgreind átta svæði sem hafa náði samráð sín á milli um ýmis verkefni og aðgerðir. Ísland er aðili að einu þessara svæða, Norður-Atlantshafssvæðinu, en til þess teljast einnig Færeyjar, Grænland og Norður-Noregur.

Í þessum kafla verður stiklað á stóru í byggðastefnu nokkurra nágrannaríkja okkar. Nærtækast er að líta til hinna Norðurlandanna, en einnig er lítið til fyrirkomulagsins innan Evrópusambandsins. Sérstök áhersla er lögð á að draga fram muninn á íslenskri byggðastefnu og þeirri stefnu sem fylgt er í þessum löndum.

### III.2.1 Danmörk

Þar sem Danmörk er lítið og tiltölulega þéttbýlt land hefur atvinnuþróun þar verið önnur en á öðrum Norðurlöndum. Þar eru engin afskekkt, strjálbýl svæði sem liðið hafa fyrir minnkandi vægi frumgreina í atvinnulífínu. Helsti vandi Dana hefur einkum falist í hnignun hefðbundins iðnaðar á Kaupmannahafnarsvæðinu. Mikill vöxtur hefur aftur á móti verið á svæðum sem áður áttu í erfiðleikum. Árið 1991 var því sértæk aðstoð til landsbyggðarinnar skorin niður og felld að almennum stuðningi við fyrirtæki á landsvísu. Í stað þess að styrkja ákveðin jaðarsvæði var lögð höfuðáhersla á að styrkja nýsköpun og tækniframfarir í einstökum atvinnugreinum og svæðum með það fyrir augum að bæta alþjóðlega samkeppnisstöðu danskra fyrirtækja. Samkeppnisástaða Danmerkur í heild sinni var gerð að aðalmarkmiði og áhersla lögð á hagvöxt hvarvetna í landinu, bæði á sterkum og veikum svæðum. Þrátt fyrir það má greina ýmis vandamál á landsbyggðinni, m.a. tengd hnignun iðnaðar.

Fjárveitingar til veikustu svæða landsins eru tengdar samfjármögnun úr uppbyggingarsjóðum Evrópusambandsins og byggðastefna Danmerkur er nátengd byggðastefnu ESB. Engar fastar landfræðilega skilgreindar áætlanir eru fyrir aðstoð við fyrirtæki, en afmörkuð hafa verið sérstök jaðarsvæði með tilliti til meðaltekna og atvinnuleysis. Á þessum svæðum búa um 20% þjóðarinnar. Aðaltilgangur svæðaskiptingarinnar er að geta stutt fyrirtæki í samræmi við reglur ESB. Engir sérstakir sjóðir eru til þess, heldur er reiknað með stuðningi úr uppbyggingarsjóðum ESB ásamt mótframlagi frá dönskum stjórnvöldum. Dönsk stjórnvöld geta notað svæðaskiptinguna sem grundvöll fyrir sérstakar aðgerðir til að örva fjárfestingarverkefni á stuðningssvæðunum, auk þess sem leyfilegt er að styðja tímabundið við atvinnuþróun á stuðningssvæðunum, einkum til að vinna á móti lokun fyrirtækja. Stjórnvöld geta sett á lagginnar svæðaþróunarskrifstofur, sem geta veitt

áhættufjármagn til lítilla og meðalstórra fyrirtækja, þar sem 20% áhættufjármagns koma frá opinberum stjórnvöldum en 80% frá einkageiranum. Markmiðin eru einkum að auka atvinnu og styrkja alþjóðlega samkeppnishæfni. Auk þessa má nefna aðgerðir gegn atvinnuleysi sem beinast einkum að endurmenntun og fyrirtækjaráðgjöf.

Í stefnu þeirrar ríkisstjórnar sem tók við völdum í október 2001 er vikið sérstaklega að þróun byggðar. Þar kemur fram að stefnt er að góðum og sambærilegum lífskjörum alls staðar í landinu og að hvert landsvæði bjóði upp á góð búsetu- og atvinnuskilyrði.

Tafla III-25. Meginþættir byggðastefnu Danmerkur

Stjórnvaldsaðgerðir	Aðgerð	Fjárlög 2001 millj. Evrur	Fjárlög 2001 milljarðar kr.
Beinar fjárhagslegar aðgerðir			
	Áætlun fyrir uppbyggingu viðskipta og tækni, nýjungar, frumkvöðlastarfsemi, ferðabjónusta*	131,80	11,51
Óbeinar aðgerðir			
	Þróunarverkefni í dreifbýlum svæðum	2,94	0,26
	Styrkir til sveitarfélaga og eyja sem eiga í erfiðleikum	25,51	2,24
	Mótframlög sveitarfélaga vegna verkefna á vegum uppbyggingarsjóða ESB	2,14	0,19
	Framlag frá félagsþjónustusjóði ESB vegna verkefna á vegum uppbyggingarsjóða ESB	11,10	0,97
	Framlag frá svæðissjóði ESB til svæðisbundinna þróunarverkefna	26,37	2,31
	Mótframlög ríkisins vegna verkefna á vegum uppbyggingarsjóða ESB	8,53	0,75
	Styrkir vegna grundvallarbreytinga á atvinnulífi	2,01	0,18
Alls		209,78	18,41

\* Þessar aðgerðir eru ekki innifaldar í þröngri byggðastefnu Danmerkur, þ.e. þær eru ekki svæðisbundnar. Heimild: Hanell, T. et al, Nordregio (2002).

Eins og fram kemur í töflu III-25 felur byggðastefna Danmerkur í sér bæði beinar fjárhagslegar aðgerðir og ýmsar óbeinar aðgerðir, en hvorki niðurgreiðslur á ýmsum rekstrarkostnaði né skattalega mismunun. Líta má á óbeinu aðgerðirnar sem þrönga byggðastefnu, en þar vegur þyngst framlag úr ESB-svæðissjóðnum til svæðisbundinna þróunarverkefna og stuðningur til sveitarfélaga og eyjabyggða sem eiga í erfiðleikum.

### III.2.2 Finnland

Hraður hagvöxtur síðari ára og stofnanabreyting innan margra atvinnugreina hafa leitt til landfræðilegrar samþjöppunar fyrirtækja og íbúa á svæðum nálægt helstu þéttbýliskjörnum í Finnlandi. Mestur brottflutningur er frá norðurhéraðum Finnlands

og svæðisbundin vandamál eru alvarlegust í norður- og austurhéruðunum, einkum hátt atvinnuleysi. Landbúnaður og skógarhögg eru mikilvægustu atvinnugreinarnar þar, en að auki eru starfrækt nokkur stór fyrirtæki í timburiðnaði og framleiðslu timburafurða. Fólksflutningar til stærstu byggðarkjarnanna ógna einnig byggðamynstri miðlægari svæða Finnlands, en á þéttbýlli svæðum Suður-Finnlands tengjast vandamálin einkum breyttum atvinnuháttum og atvinnuleysi.

Tafla III-26. Meginþættir byggðastefnu Finnlands

Stjórnvaldsaðgerðir	Aðgerð	Fjárlög 2001 millj. Evrur	Fjárlög 2001 milljarðar kr.
Beinar fjárhagslegar aðgerðir			
	Uppbygging fyrirtækja og starfsumhverfi þeirra, efling og nýting tækni	153,39	13,46
	Viðhald og uppbygging/þróun að grundvallarinnviðum og aðgengi; trygging aðgengis að samskiptanetum*	1.083,47	95,06
	Umbætur umhverfis og nýting sjálfbærna náttúruauðlinda	25,06	2,20
	Framlög ESB til beinna fjárhagslegra hvata	113,86	9,99
Óbeinar aðgerðir			
	Uppbygging þekkingar og hæfni; mannauðs og menningar	71,14	6,24
	Uppbygging atvinnu og starfsemi/hlutverk vinnumarkaðarins; hindrun félagslegrar einangrunar*	506,41	44,43
	Stuðningur við uppbyggingu dreifbýlla svæða og eyja	46,76	4,10
	Uppbygging stjórnar og svæðisbundinnar samvinnu og betrubætur á hlutaðild borgara	64,75	5,68
	Framlag frá ESB	232,60	20,41
	Niðurgreiðslur rekstrarkostnaðar	3,36	0,29
	Niðurgreiðslur samgangna		
Alls		2.300,80	201,87

\*Aðgerðir innifaldar í þröngri byggðastefnu hér þegar litið er á landið sér en ekki talið með í samanburðartölum um nýtingu fjárfirlaga til þröngrar byggðastefnu  
Heimild: Hanell, T. et al, Nordregio (2002).

Helsta markmið finnskrar byggðastefnu er að stuðla að jafnvægi í byggðapróun. Til að draga úr fólksfækkun á jaðarsvæðum hefur verið reynt að tengja byggðapróun og landbúnaðarstefnu, auk þess sem stjórnvöld hafa markvisst stefnt að því að auka fjölbreytni í atvinnulífinu. Að auki hefur verið reynt að hvetja yngra fólk til að flytjast til hinna strjálbýlu svæða til að sporna við ört hækkandi meðalaldri. Vandamálin í

suðurhluta Finnlands eru af allt öðrum toga. Þangað flytur fólk úr dreifbýlinu í þéttbýlið og fyrir vikið hefur langtímaatvinnuleysi þar farið vaxandi.

Aðaláherslan er þó lögð á alþjóðlega samkeppnisstöðu, hagvöxt og atvinnu. Byggðavandinn telst ekki lengur vera einskorðaður við strjálbýlustu svæðin, heldur er lögð áhersla á að þróa þéttbýliskjarna sem eiga að vera eins konar vaxtarkjarnar víða um landið. Veita á forgang aðgerðum sem miða að því að þróa nýsköpunarumhverfi og fjölbreytt atvinnulíf. Einnig er stefnt að stofnbreytingu í landbúnaði og bættum aðstæðum fyrir ferðaþjónustu, fjarvinnslu og búsetu almennt. Þjónusta á að miðast við þarfir íbúa og fyrirtækja. Ennfremur á að leggja áherslu á samband þéttbýlis og dreifbýlis og áætlanir varðandi víxlverkan milli borga og nágrennasvæða þeirra.

Forsendur byggðastefnu Finnlands breyttust verulega með aðild landsins að ESB árið 1995 og svæðastefna sambandsins er nú rammi byggðastefnunnar. Áætlanir ESB hafa mikla þýðingu fyrir finnska byggðastefnu og Finnland hefur aðlagð hana uppbyggingarsjóðum ESB og löggjöf varðandi byggðastefnu.

Í töflu III-26 eru tíundaðir meginþættir byggðastefnu í Finnlandi sem skipta má í þrennt; beinar fjárhagslegar aðgerðir, óbeinar aðgerðir og samgöngustyrki.

### III.2.3 Noregur

Helsti vandinn sem steðjar að hinum dreifðu byggðum Noregs snýr að fólksfækkun, fábreyttu atvinnulífi, litlum fyrirtækjum og smáum heimamarkaði. Á síðasta áratugi hefur fólki víða fækkað mjög, þó sérstaklega í norðurhluta landsins. Það er einkum ungt fólk, og þó sérstaklega konur, sem hefur flutt burtu og þessir brottflutningar hafa haft í för með sér mikið misræmi í aldurs- og kynjaskiptingu. Að auki hefur öll þjónusta versnað á þessum svæðum og atvinnutækifærum fækkað. Atvinnuleysi hefur á hinn bóginn ekki verið meira í dreifbýli en annars staðar og tekjur svipaðar, enda hefur víðtækum stuðningsaðgerðum mjög verið beitt. Í stærri bæjum við Oslóarfjörð og á vesturströndinni hefur aftur á móti verið mikill vöxtur. Óttast er að áframhaldandi vöxtur þessa svæða á kostnað annarra geti dregið úr hagvexti og hagþróun landsins í heild.

Byggðaaðgerðir í Noregi hófust upp úr síðari heimsstyrjöld og tengdust í upphafi mjög efnahagsuppbyggingu landsins eftir stríðið. Meðal annars var stofnaður þróunarsjóður Norður-Noregs og annar sjóður til að styðja fyrirtæki á stöðum þar sem mikið atvinnuleysi ríkti. Þessir tveir sjóðir voru síðan sameinaðir í Svæðapróunarsjóðinn árið 1961, sem hafði það markmið að efla atvinnu á svæðum með veika stöðu iðnaðar hvarvetna í landinu. Árið 1993 var sá sjóður síðan sameinaður öðrum í Iðnaðar- og svæðapróunarsjóði norska ríkisins (SND).

Síðustu 40 árin hefur opinbert markmið norskrar byggðastefnu verið að viðhalda stöðugu byggðamynstri, en á áttunda og níunda áratugnum var að auki lögð sérstök áhersla á að jafna lífskjör og búsetuskilyrði í öllum hlutum landsins. Áður fyrr einskorðuðust aðgerðir til að styrkja byggðarlög einkum við framleiðslu- og fjárfestingastyrki til fyrirtækja eða svæðastjórnvalda sem ætlaðir voru til að vinna gegn ójöfnuði á milli svæða, en á síðasta áratug hefur nokkur stefnubreyting orðið. Stefnan er orðin mun hlutlausari gagnvart einstökum fyrirtækjum, en þess í stað hefur aukinn þungi verið lagður á „mjúkar“ fjárfestingar á sviði þekkingar og nýsköpunar. Þá beinist áherslan í mun ríkari mæli að ráðgjöf við rekstur og stofnun fyrirtækja, sem og stuðningi við svæðastofnanir og sveitarfélög. Á síðustu árum hafa velferðar- og þróunarvandamál jaðarsvæða og fólksfækkunarsvæða verið mjög í brennidepli og áhersla verið lögð á að auka samkeppnishæfni þessara svæða og auka þekkingu og nýsköpun.

Gerður er greinarmunur á „litlu“ og „stóru“ byggðastefnunni í Noregi. Til stóru byggðastefnunnar teljast ýmis stefnumál stjórnvalda, t.d. á sviði aðgerða í skattakerfinu, grunngerðar (samgangna, fjarskipta, menntunar, heilsugæslu), landbúnaðarstefnu, vinnumálastefnu, menntunar, landvarna og velferðarstefnu. Þessi hluti byggðastefnunnar hefur haft mikla þýðingu fyrir byggðapróun á strjálbýlum svæðum landsins. Til litlu byggðastefnunnar teljast hefðbundnar aðgerðir á sviði atvinnu- og markaðsmála sem víða er beitt í hinum vestræna heimi. Þar má einkum nefna svæðisbundna styrki til fyrirtækja og einstakra atvinnugreina, t.d. landbúnaðar.

Noregi er skipt upp í fimm svæði sem njóta mismunandi mikils opinbers stuðnings og er þessi svæðaskipting háð samþykki ESA (eftirlitsstofnunar EFTA). Stuðningssvæðin eru að mestu leyti jaðarsvæði í norðurhluta landsins. Vægi svæðanna byggist á stöðugu endurmati á fjögurra ára fresti. Aðeins svæði með minna en 12,5 íbúa á km<sup>2</sup> koma til greina, en að öðru leyti er farið eftir íbúa- og atvinnuþróun, atvinnusamsetningu, efnahagsástandi og meðaltekjum. Á svæðunum búa um 25% þjóðarinnar. Fjárfestingarstyrkir til fyrirtækja eru frá 10 til 40% eftir stærð þeirra og staðsetningu, styrkir til vöruþróunar og markaðsmála eru 30–40% á öllum svæðunum og styrkir til ráðgjafar, kennslu og sérfræðiaðstoðar eru á bilinu 50–75%.

Í Noregi hefur skattaleg mismunun verið snar þáttur í byggðastefnu landsins. Atvinnurekendagjöld og tryggingagjöld eru mishá eftir landsvæðum, hæst í þéttbýlinu í suðurhluta landsins, en lækka eftir því sem norðar dregur. Rúmur fjórðungur íbúa landsins býr á þeim svæðum sem njóta stuðnings. Þá er lægri tekjuskattur í nyrstu héruðum landsins, Finnörku og Norður-Tromshéraði. Íbúar í norðurhéruðunum njóta einnig hærri barnabóta og menntaðir kennarar eru styrktir til að setjast þar að. Í köflum III.2.8 og III.2.9 er nánar fjallað um skattastefnu Norðmanna og það fyrirkomulag flutningsstyrkja sem þar er við lýði.

Á töflu III-27 má sjá að svæðisbundin aðstoð til uppbyggingar; lán, ábyrgðir og rekstrartengd þróunarverkefni, skipa stærstan sess í byggðastefnu. Þá er einnig

athyglisvert að byggðastefnan er að miklu leyti fjármögnuð með styrkjum úr uppbyggingarsjóðum ESB.

Tafla III-27. Meginþættir byggðastefnu Noregs

Stjórnvaldsaðgerðir	Aðgerð	Fjárlög 2001 millj. Evrur	Fjárlög 2001 milljarðar kr.
Beinar fjárhagslegar aðgerðir			
	Svæðisbundin þróunaraðstoð, lán, ábyrgðir og rekstrartengd þróunarverkefni	109,14	9,58
	Sjóðir fyrir ný viðskiptaverkefni	14,13	1,24
Óbeinar aðgerðir			
	Styrkir vegna uppbyggingar á dreifbýlum svæðum*	64,49	5,66
	Iðnaðarsvæði, klakvéla/útungunarverkefni	6,39	0,56
	Fjárfestingar í vélum, tækjum og þekkingu	28,50	2,50
	Þátttaka í millisvæðaverkefnum ESB	8,23	0,72
	Útvegum vatns (fyrir matvælaíðnaðinn)	2,46	0,22
	Endurskipulagning bæja með fábreytt atvinnulíf	0,98	0,09
	Þróun upplýsinga og stjórnunar	2,46	0,22
	Uppbyggingarstyrkir til sveitarfélaga sem hafa orðið illa úti vegna hækkunar á tryggingagjaldi	6,63	0,58
	Styrkir til að bæta samkeppnishæfni fyrirtækja	6,63	0,58
Skattalegar aðgerðir			
	Svæðisbundin mismunun almannatryggingaskatts	**	-
	Eftirgjöf tekjuskatts í Norður-Troms og Finnmörku	**	-
Alls		250,04	21,94

\* Þessar aðgerðir eru ekki innfaldar í þröngri byggðastefnu Svíþjóðar, þ.e. þær eru ekki svæðisbundnar.

\*\* Skattafviltanir eru ekki metnar sem útgjöld.

Heimild: Hanell, T. et al, Nordregio (2002).

### III.2.4 Svíþjóð

Upphaf sænskrar byggðastefnu má rekja til ójafns vaxtar fyrirtækja í suður- og norðurhluta landsins. Valin var sú lausn að hvetja fyrirtæki til þess að flytja til norðurhéraðanna, þar sem atvinnutækifæri voru fá en nóg vinnuafli. Í byrjun áttunda áratugarins var þessari staðarvalsstefnu fyrirtækja hætt og tekin upp ný byggðastefna. Nú var áherslan lögð á dreifingu opinbers fjármagns og flutning opinberra stofnana til stuðningssvæðanna. Með þessu átti að draga úr búferlaflutningum suður á bóginn og beina fólksflutningi þess í stað til þéttbýlisstaða á stuðningssvæðunum.

Kreppan á sjöunda áratugnum leiddi til þess að víða var gripið til skammtímalausna til að draga úr atvinnuleysi, en byggðaaðgerðir beindust einkum að endurmenntun og

eflingu mannauðs. Settar voru á fót tæknimiðstöðvar (þróunarsetur) og svæðisháskólar, og farið að líta á mannauð sem mikilvægan þátt þegar þekkingarsæknium fyrirtækjum var valinn staður.

Fyrri hluta tíunda áratugarins reið mikil kreppa yfir Svíþjóð og var atvinnuleysi meira en nokkru sinni fyrr frá fjórða áratugnum. Atvinnuleysi var útbreitt á öllum svæðum landsins, jafnvel í stórborgum. Þótt ástandið á vinnumarkaði skánaði er leið að lokum áratugarins er atvinnuleysi ennþá víða mun meira en áður, sérstaklega í norðurhluta landsins.

Á síðustu árum hefur minna verið lagt upp úr því að ná jöfnuði á milli svæða og jafna aðstöðu þeirra, en þess í stað hafa stjórnvöld beitt almennum aðgerðum sem miða að því að auka hagvöxt í öllu landinu. Jafnframt hefur verið tekið fyrir stækkun opinbera geirans, en vöxtur opinberrar þjónustu var lengi vel drifkraftur byggðastefnunnar í mörgum strjálbýlli héruðum.

Auk hinnar almennu byggðastefnu hefur ríkisvaldið skilgreint svonefnda svæðisbundna atvinnuþróun til að geta samræmt aðgerðir stjórnvalda og lagað þær að svæðisbundnum aðstæðum. Markmiðið er að örva hagvöxt á hverju svæði og gera fyrirtæki samkeppnisfær á alþjóðamörkuðum. Í þeim tilgangi hafa verið skilgreindir svonefndir svæðisbundnir vaxtarsamningar, sem er samkomulag milli aðila innan hvers svæðis um hvernig eigi að vinna að hagvexti og byggðapróun þess svæðis. Aðalmarkmiðið er að fá heimamenn til að koma sér saman um aðgerðir og stuðla að bestu nýtingu og samræmingu ríkisfjármagns á hverju svæði. Reiknað er með mótframlagi ESB, en samningarnir eru ekki bundnir við hin hefðbundnu stuðningssvæði, heldur geta þeir átt við hvar sem er í landinu. Mikið kapp er lagt á að hið opinbera og einkafyrirtæki vinni saman að þessum málum.

Sænsk byggðastefna hefur tekið meira mið af svæðapróunarstefnu ESB eftir að Svíþjóð gerðist aðili að ESB árið 1995, og aukin áhersla er nú lögð á almennar aðgerðir í stað sértækra. Þessi breyting hafði þó átt sér stað áður en Svíþjóð gekk í ESB. Svíar tóku að skilgreina sérstök stuðningssvæði upp úr árinu 1960, en til þeirra svæða töldust landshlutar þar sem mikið atvinnuleysi ríkti og margir höfðu flutt frá. Þessi svæði hafa minnkað að umfangi og falla nú að mestu saman við stuðningssvæði ESB. Við aldarlok voru um 62% Svíþjóðar skilgreind sem stuðningssvæði og þar bjuggu um 13,5% íbúa landsins. Styrki má þó einnig veita til verkefna utan þessara svæða, ef það hefur áhrif á atvinnu eða hætta er á lokun eða meiriháttar endurskipulagningu fyrirtækja.

Fyrirtæki sem vilja setja á stofn eða auka starfsemi sína á skilgreindum forgangssvæðum eiga kost á fimm tegundum styrkja, lána og eftirgjöf á atvinnurekendagjöldum. Styrkirnir eru svæðapróunarstyrkur fyrir fjárfestingar í byggingum og búnaði, starfsmannastyrkur, vöruflutningastyrkur og dreifbýlisstyrkur. Þessir styrkir eru veittir sjálfkrafa til allra fyrirtækja sem uppfylla skilyrði fyrir þeim. Nánar er fjallað um flutningsstyrki í Svíþjóð og skattalega mismunun í kafla III-2.5.2.

Tafla III-28. Meginþættir byggðastefnu Svíþjóðar

Stjórnvaldsaðgerðir	Aðgerð	Fjárlög 2002 millj. Euro	Fjárlög 2002 milljarðar kr.
Beinar fjárhagslegar aðgerðir			
	Fjárfestingarstyrkir, þróunarverkefni, styrkir til svæðisbundinnar þjónustu, greiðslur vegna verkefna sem styrkt eru úr uppbyggingasjóðum ESB, atvinnuskapandi verkefni	180,43	15,69
	Fjárfestingarlán til uppbyggingar á dreifbýlum svæðum	6,60	0,57
	Afskrifuð lán	1,21	0,11
	Lán og ábyrgðir*		
Óbeinar aðgerðir			
	Þróunarverkefni, uppbygging í dreifbýli, greiðslur vegna verkefna sem styrkt eru úr uppbyggingasjóðum ESB		-
	Uppbygging í dreifbýli	2,87	0,25
	Framlög úr svæðissjóði ESB til svæðisbundinnar þróunar	110,02	9,57
	Ýmis verkefni til að ýta undir upplýsinga- og samskiptatækni, ferðaþjónustu, frumkvöðlastarfsemi o.fl.	26,41	2,30
	Uppbygging á upplýsinga- og samskiptatækni*	27,51	2,39
	Umhverfis- og þróunarverkefni á dreifbýlum svæðum*	233,10	20,28
	Styrkir vegna umhverfis- og þróunarverkefna á dreifbýlum svæðum*	157,82	13,73
Niðurgreiðslur rekstrarkostnaðar			
	Samgöngustyrkir	36,97	3,22
	Atvinnustyrkir		
Skattalegar aðgerðir			
	Lækkun á almannatryggingaframlögum**		-
Alls		782,94	68,10

\* Þessar aðgerðir eru ekki innifaldar í þröngri byggðastefnu Svíþjóðar.

\*\* Skattaávilnanir eru ekki metnar sem útgjöld.

Heimild: Hanell, T. et al, Nordregio (2002).

### III.2.5 Flutningsstyrkir og skattaleg mismunun

Allar Norðurlandþjóðirnar tilheyra annaðhvort hluta af Evrópusambandinu eða eiga aðild að EES samningnum og þurfa því að fara eftir þeim samkeppnisreglum sem gilda um hið evrópska efnahagssvæði. Samkvæmt þeim reglum má hið opinbera ekki veita einstökum atvinnugreinum beinan stuðning, hvorki með beinum fjárframlögum né öðrum ívilnunum. Aðrar reglur gilda þó um fátækustu svæðin innan ESB, sem falla

undir grein 61(3) (a) í EES samningnum (a-svæði), og um svæði sem eiga við sérstakan byggðavanda að stríða innanlands og falla undir grein 61(3) (c) í EES samningnum (c-svæði). Á a-svæðum er leyfð meiri byggðaaðstoð en á c-svæðum, en engin aðstoð leyfð á öðrum svæðum. Allt Ísland utan höfuðborgarsvæðisins og Reykjaness myndi trúlega flokkast sem c-svæði, sem og dreifbýlustu svæði Finnlands, Noregs og Svíþjóðar. Samkvæmt núgildandi reglum má aðstoð til fyrirtækja á c-svæðum ekki nema hærri fjárhæð en svarar til 17%, að teknu tilliti til tekjuskatts, af upphaflegum stofnkostnaði vegna starfsstöðvar eða breytinga á henni. Til viðbótar er heimilt að veita smáum og meðalstórum fyrirtækum aðstoð er svarar til allt að 10% af sömu kostnaðarþáttum. Þessir hundradshlutar eru hámarksviðmiðun fyrir alla opinbera fjárhagsaðstoð til sama verkefnis.

Þegar Finnland, Noregur og Svíþjóð áttu í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um aðild að sambandinu árið 1994 var leitað leiða til þess að flutningsstyrkir til framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni gætu samræmst ríkisstyrkjareglum ESB. Sömuleiðis var hart sótt að framkvæmdastjórninni að samþykka þá skattalegu mismunum sem ástunduð hafði verið í Noregi og Svíþjóð, þ.e. að fyrirtæki á jaðarsvæðum greiddu lægri launaskatt/tryggingagjald en fyrirtæki á þéttbýlli svæðum. Í báðum löndunum hefur verið litið á þessa mismunum sem leið til að greiða niður flutningskostnað fyrirtækja. Í framhaldi af því var bætt inn í reglur framkvæmdastjórnarinnar um leyfilega byggðaaðstoð ákvæðum um að nota mætti ríkisstyrki til að bæta fyrirtækjum á fátækustu svæðum Evrópu upp þann viðbótarkostnað sem fylgir flutningum þangað.

Innan EES svæðisins eru flutningsstyrkir einkum notaðir á Norðurlöndum og Ítalíu. Slíkir ríkisstyrkir hafa ýmist verið í formi beinnar niðurgreiðslu (endurgreiðslu) á flutningskostnaði – og er þá minni vandi að láta þá samræmast gildandi reglum – eða í óbeinu formi sem lækkun á launaskatti eða launatengdu gjaldi. Erfiðlega hefur gengið hjá Norðurlöndunum að samræma kerfi lægri skatta eða tryggingargjalds reglum ESB en hins vegar virðist að betur hafi gengið að fá samþykki fyrir niðurgreiðslum á flutningskostnaði.

### III.2.5.1 Niðurgreiðslur flutninga í Noregi

Eftirlitsstofnun ESA ákvað 19. desember 2001 að mótmæla ekki tilkynningu frá norskum stjórnvöldum um svæðisbundið styrkjakerfi á flutningskostnaði. Markmið kerfisins er að vinna að hluta á móti viðbótarflutningskostnaði sem hlýst af staðsetningu fyrirtækja í nyrstu og dreifbýlustu svæðum Noregs. Viðbótarkostnaður í þessum skilningi er kostnaður sem stofnað er til vegna flutninga vara innan landamæra Noregs. Kerfið nær til Finnmerkur, Troms, Nordland og Nyrðri-Þrændalaga.

Styrkjakerfið er starfrækt af sveitarfélögum og þurfa fyrirtæki að sækja um styrki ári eftir að stofnað er til flutningskostnaðar. Styrkirnir geta hæst numið 35% af heildarflutningskostnaði og skiptir engu hvort flutningarnir hafa átt sér stað í lofti, á láði eða legi. Núgildandi styrkjakerfi tók gildi 1. janúar 2000 og gildir til 31. desember

2006. Heildarútgjöld norska ríkisins á árinu 2001 vegna flutningsstyrkja voru áætluð 16 milljónir norskra króna, en um 250 fyrirtæki nutu styrkjanna.

### III.2.5.2 Niðurgreiðslur flutninga í Svíþjóð

Sænska styrkjakerfið á flutningskostnaði hefur verið í gildi allt frá 1971, en miklar umræður höfðu þá staðið í nokkur ár um hvort koma ætti slíku kerfi á. Bent var á að hár flutningskostnaður gæti komið í veg fyrir eðlilega iðnþróun á afskekktum svæðum, en með styrkjum mætti ýta undir aukna verðmætasköpun á þessum svæðum. Styrkirnir voru því réttlættir á samfélagslegum forsendum. Andstaðingar styrkjanna notuðu einkum tvenn rök gegn þeim. Annars vegar hræðslu við að flutningasstyrkir myndu draga úr þeirri fjarlægðarvernd sem afskekktustu svæðin nytu og opna þau fyrir utanaðkomandi samkeppni. Hins vegar að flutningsstyrkir gætu skekkt samkeppnisstöðu ólíkra samgöngubátta og þar með haft í för með sér aukinn samfélagslegan kostnað.

Styrkjakerfið, sem komið var á fót 1971, náði einungis til landflutninga á vegum og járnbrautum. Talið var að eðli land- og sjóflutninga væri í grundvallaratriðum ólíkt og að sjóflutningar nytu þegar ákveðinna styrkja vegna þjónustu ísbrjóta. Flugsamgöngur voru einnig taldar annars eðlis; litlir flutningar og smáar sendingar. Þar með var talið að beinir styrkir til landflutninga myndu ekki skekkja stöðu þeirra gagnvart öðrum. Litið var á styrkina sem lið í byggðastefnu Svíþjóðar, en ekki atvinnustefnu.

Kerfinu er ætlað að styrkja flutninga iðnaðarvöru frá jaðarsvæðum Svíþjóðar í norðurhluta landsins. Áður en það var tekið upp voru flutningar á milli svæða í Svíþjóð ítarlega kannaðir. Uppbygging styrkjanna hefur nokkuð breyst með árunum, en í núgildandi reglum er norðurhluta Svíþjóðar skipt í 5 svæði þar sem nyrsta svæðið er svæði 5 og svo í lakkandi röð eftir því sem sunnar dregur (sjá töflu III-29).

Tafla III-29. Styrkjahlutfall af flutningskostnaði eftir svæðum í Svíþjóð

Vegalengdir	Svæði				
	1	2	3	4	5
251-400 km	5%	5%	5%	5%	5%
401-700 km	5%	15%	25%	30%	30%
701+	5%	15%	25%	30%	45%

Í upphafi var ekki greitt fyrir flutning á vörum til styrkjasvæðanna og ákveðnar vörutegundir voru auk þess undanþegnar styrkjum. Frá byrjun var miðað við að styrkur væri aðeins greiddur fyrir flutning á vörum sem væru tiltölulega virðisaukaskapandi á styrkjasvæðinu. Hugmyndin að baki þessu var sú að byggðaáhrif styrkjanna yrðu háværkuð ef þeim væri beint til framleiðslu á þess konar vörum. Frá árinu 1981 hafa styrkirnir miðast við atvinnugreinar en ekki framleiðslu einstakra fyrirtækja. Styrkir eru ekki greiddir til fyrirtækja sem byggja á staðbundnum framleiðslubáttum (járn, stál, tré, landbúnaður) sem tryggja framleiðslunni hlutfallslega yfirburði. Þannig er reynt að sigta úr og ýta undir framleiðslu sem á í vök að verjast en ekki er veittur styrkur til

framleiðslu sem byggir á traustum grunni. Litlar sögunarmyllur eru þó undanþegnar þessari reglu og hafa notið flutningsstyrkja.

Á tímabilinu 1988–1992 voru niðurgreiðslur til sjóflutninga lagðar af, en þær höfðu einkum verið ætlaðar til að greiða niður kostnað við ísbrjóta. Ástæðan var fyrst og fremst sú að farmur skipanna var aðallega óunnin þungavara úr staðbundnum framleiðsluþáttum sem ekki var atvinnuskapandi á styrktarsvæðunum. Árið 1986 hafði hins vegar verið tekinn upp sérstakur hafnarstyrkur, sem greiddur var fyrir flutninga til ákveðinna hafna, óháð því hversu langt að varan var komin.

Árið 1995 var veitt um 400 milljónum sænskra króna til þessa styrkjakerfis, en frá árinu 1971 hafði þessi fjárhæð haldist stöðug á föstu verðlagi.

### III.2.5.3 Skattaleg mismunun

Bæði í Noregi og Svíþjóð hefur skattaleg mismunun verið hluti af byggðastefnu landanna. Í Noregi er tryggingagjald lægra í norðurhémuðunum en annars staðar, en í Svíþjóð eru mishá launatengd gjöld notuð til að jafna aðstöðu fyrirtækja.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gagnrýnt Norðmenn fyrir þessa stefnu og í september árið 2002 úrskurðaði ESA að stefna Norðmanna samrýmdist ekki ákvæði 61. greinar samningsins um evrópskt efnahagssvæði. Samkvæmt þeirri grein er bannað að nota ríkisaðstoð til að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara. Að mati ESA er ekki hægt að líta á þessa mismunun sem niðurgreiðslu á flutningskostnaði þar sem hún nær til allra fyrirtækja í Norður-Noregi, óháð því hversu hár flutningskostnaður þeirra er. ESA hefur nú gefið Norðmönnum frest til 25. mars 2003 til að breyta reglum um mishátt tryggingagjald og aðlaga þær reglum sem gilda innan EES.

Í Svíþjóð greiða sum þjónustufyrirtæki í norðurhluta landsins lægri launaskatt en önnur fyrirtæki og hefur styr staðið um þessa stefnu Svía. Í desember árið 2000 úrskurðaði framkvæmdastjórn ESB að líta bæri á reglur um misháan launaskatt sem rekstrarstyrk sem skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja. Slíka styrki má eingöngu veita til fyrirtækja á fátækustu svæðum Evrópu. Framkvæmdastjórnin féllst árið 1994 á að veita mætti flutningsstyrki til fyrirtækja á dreifbýlum svæðum nyrst í Svíþjóð og voru ákvæði þess efnis sett í reglur framkvæmdastjórnarinnar árið 1997. Umrædd þjónustufyrirtæki í Norður-Svíþjóð þurfa aftur á móti ekki að greiða háar fjárhæðir í flutningskostnað heldur er litið á lægri launaskatt sem styrk til að greiða niður ferða- og samskiptakostnað þessara fyrirtækja. Að mati ESB er því ekki hægt að samþykkja þessa styrki.

### III.2.6 Byggðastefna Evrópusambandsins

ESB er ríkjasamband sem hefur það meginmarkmið að efla samstöðu og samstarf ríkja Evrópu og stuðla að auknum hagvexti og velsæld. Yfirstjórn ESB fer með ýmsa málaflokka, en framkvæmd þeirra er oft á höndum einstakra ríkja eða svæða.

Svæði ESB eru margveytileg og uppbygging þeirra og tengsl oft flókin. Það stafar m.a. af stofnbreytingum atvinnulífsins, tækniframförum og aukinni samvinnu milli svæða. Oft eru rík og nútímavædd svæði í nábyli við fátæk og vanþróuð svæði. Ýmis svæði einkennast af fjölbreytni og framþróun meðan önnur, einkum óaðgengileg jaðarsvæði, hafa dregist aftur úr. Meðal þeirra síðarnefndu má finna hefðbundin landbúnaðarsvæði þar sem fólki hefur fækkað verulega, mikið dulið atvinnuleysi er til staðar og ófullnægjandi grunngerð (svo sem samgöngukerfi). Einnig eru þar svæði sem byggt hafa á einhæfum iðnaði, sem nú er í hnignun. Það hefur síðan leitt til mikils atvinnuleysis.

Eitt af aðalmarkmiðum Evrópusambandsins er að sporna við fólksfækkun á strjálbýlum svæðum. Svæðapróun er því eitt af aðalverkefnum ESB og jöfnunaraðgerðir milli svæða eru þar mikilvægur þáttur. Einkunnarorðin eru samkeppni, samstarf og samstaða. Þriðjungur fjárveitinga ESB fer til svæðajöfnunaraðgerða. Markmiðið er að jafna samkeppnishæfni og lífskjör ólíkra svæða, stuðla að breyttum atvinnuháttum á svæðum með úreltan iðnað, sporna gegn svæðisbundnu atvinnuleysi, efla starfsmenntun á svæðum þar sem starfskunnátta íbúanna samsvarar ekki kröfum nútímafyrirtækja og styrkja sérlega strjálbýl svæði. Evrópusambandið hefur horfið frá því að stýra staðarvali stórra fyrirtækja með beinum styrkjum til þeirra, en mikil áhersla er lögð á eigið framtak á svæðunum, nýsköpun í atvinnuháttum og þróun lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Þessar svæðajöfnunaraðgerðir byggjast að hluta til á aðgerðum ríkjanna sjálfra. Þau vinna sjálf sínar áætlanir og verða sjálf að fjármagna aðgerðir að hluta til.

ESB leggur áherslu á bættar samgöngur og bætt lífsgæði sem lið í eflingu atvinnuþróunar. Evrópusambandið hefur t.d. í auknum mæli tekið skipulags- og umhverfismál inn í stefnumörkun sína. Fyrir nokkrum árum gaf framkvæmdastjórn ESB út rit þar sem gerð var úttekt á samverkan skipulags og umhverfis og þýðingu fyrir efnahagsþróun og samstarf ríkjanna, og á grundvelli þessa rits var unnin heildarstefnumörkun Evrópusambandsins í skipulags- og umhverfismálum. Aðalmarkmiðin eru bætt umhverfi í borgum og sveitum, bætt samgöngukerfi og sjálfbær efnahagsþróun. Sömu atriði eru meðal höfuðmarkmiða fimmtu rannsóknaráætlunar ESB.

#### *Svæðajöfnunaraðgerðir*

Svæðastuðningur ESB kemur frá uppbyggingarsjóðum ESB (Structure Funds). Helmingur þessa fjármagns kemur frá svæðasjóðnum, 30% frá félagsmálasjóðnum og 20% frá landbúnaðar- og fiskveiðisjóðnum. Heildarfjármagn til svæðajöfnunar-

aðgerða á tímabilinu 1994–1999 er 145 milljarðar ECU, sem samsvarar um 12 þúsund milljörðum íslenskra króna. 90% svæðajöfnunaraðgerða renna til þriggja skilgreindra aðalmarkmiða.

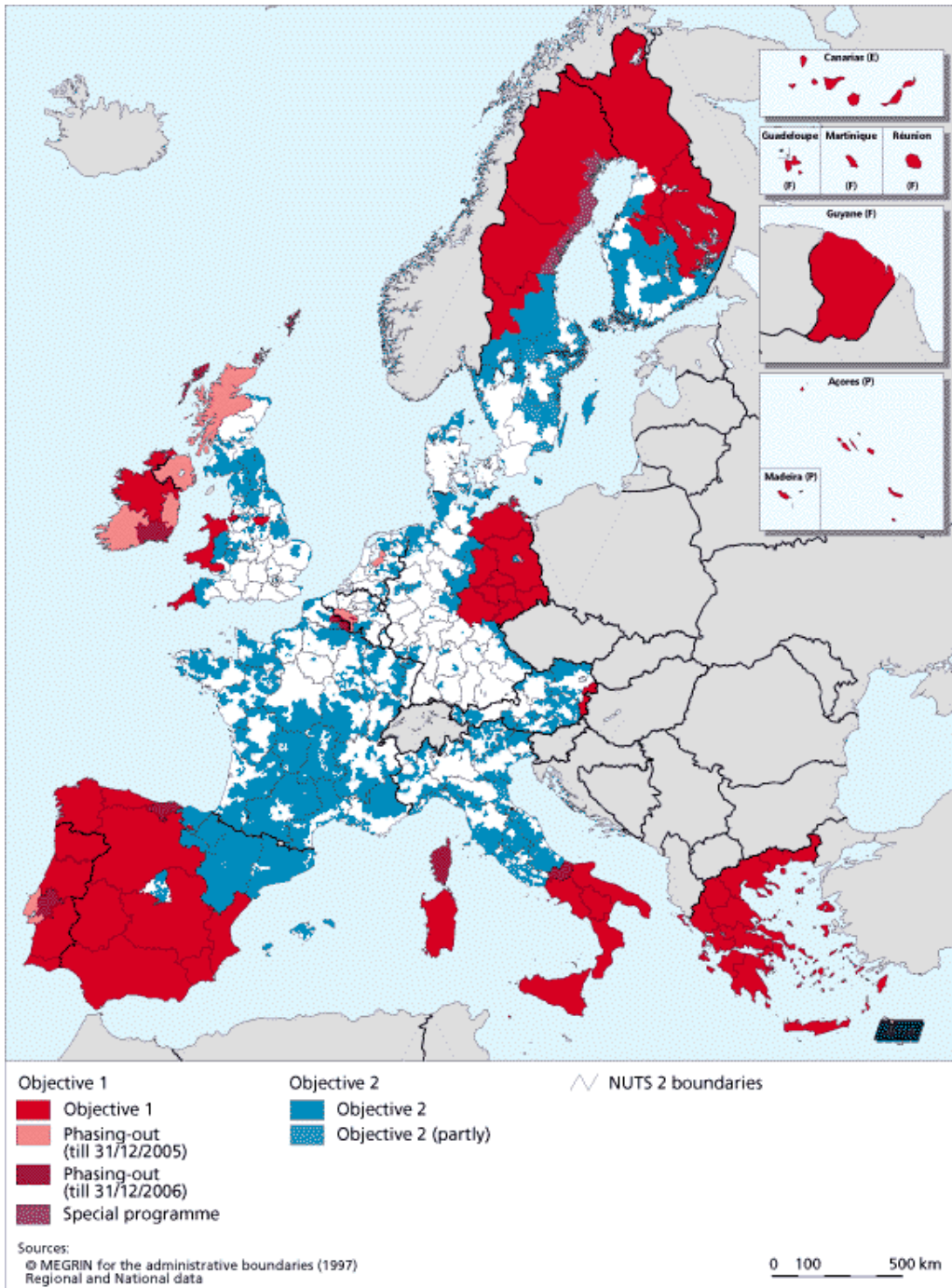
*Markmið 1.* Stuðningur við skammt þróuð svæði og sérlega dreifbýl svæði. Skammt þróuð svæði teljast þau svæði þar sem verg þjóðarframleiðsla eða svæðisframleiðsla er undir 75% af meðaltali innan Evrópusambandsins. Þar er stutt við fjárfestingar í grunngerð, fjölbreytni atvinnulífs, þróun í landbúnaði og ferðaþjónustu, orkumál og fjarskiptatækni. Sérlega dreifbýl svæði eru til dæmis norðurhéruð Svíþjóðar og Finnlands. Þar er stutt við vöruþróun, nýja tækni, markaðssetningu, framleiðniaukningu, gæðapróun, ferðaþjónustu, rannsóknir og þróunarsamstarf lítilla fyrirtækja, fjarskiptaþróun, upplýsingatækni og starfsmenntun. Tæp 20% af íbúum Evrópusambandsins búa á svæðum sem falla undir þennan flokk.

*Markmið 2.* Uppbygging og endurnýjun á svæðum með einhæft og staðnað atvinnumynstur, sem ekki heyra undir markmið 1. Stutt er við endurnýjun iðnaðar, alþjóðavæðingu lítilla og meðalstórra fyrirtækja, stofnun nýrra fyrirtækja (einkum meðal kvenna), samstarf fyrirtækja og háskóla varðandi rannsóknar- og þróunarstarf, fjárfestingar, nýja tækni og vöruþróun, starfsþjálfun, ferðaþjónustu, náttúruvernd, sjálfbæra þróun, menningarmál og fjarskiptatækni. Tæp 18% af íbúum Evrópusambandsins búa á svæðum sem falla undir þennan flokk.

*Markmið 3.* Aðgerðir gegn langtíma atvinnuleysi, einkum ungmenna, áhersla lögð á endurmenntun starfsfólks í fyrirtækjum og bættu vinnutilhögun. Stutt er við starfsmenntun, leiðbeiningar og ráðgjöf, átaksmiðstöðvar og stofnun eigin fyrirtækja. Einnig er stutt við þróun vinnuskipulags, athuganir á þörfum starfsfólks og starfsmenntun á sviði vöruþróunar, upplýsingatækni og alþjóðavæðingu. Þetta markmið er ekki takmarkað við nein ákveðin svæði innan Evrópusambandsins eins og markmið 1 og 2.

Á mynd III-8 eru sýnd þau svæði sem heyra undir markmið 1 og 2 hjá Evrópusambandinu, bæði að hluta til og að fullu. Eins og sést á myndinni ríkir nokkurs konar millibilsástand á sumum svæðum. Þar hefur annaðhvort íbúum fjölgað eða meðaltekjur hækkað, en þessi svæði fá ákveðinn aðlögunartíma, annaðhvort fram til ársins 2006 eða 2007, til að laga sig að nýjum kröfum.

Mynd III-8. Svæðaskilgreiningar í byggðastefnu Evrópusambandsins



Heimild: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective2/map\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/map_en.htm)

### Samstarfsverkefni

9% svæðajöfnunaraðgerða ESB renna til s.k. samstarfsverkefna. Oftast er krafist samstarfs aðila frá tveimur eða fleiri ríkjum. Forgangsverkefni eru m.a. þróun landsbyggðar, einkum jaðarsvæða, atvinnuþróun, mannauðsþróun, vandamál vegna breyttra atvinnuhátta, vandamálasvæði í borgum og stofnbreyting á fiskveiðum. Þessi verkefni heyra undir fjórar megináætlanir:

- INTERREG miðar að samvinnu ríkja með aðliggjandi landamæri eða ríkja sem tengjast með hafsvæði. Stutt er við atvinnuþróun, menntun o.fl.
- LEADER miðar að þróun viðkvæmra dreifbýlissvæða, einkum landbúnaðarsvæða. Unnið er að atvinnuþróun, einkum á sviði smáfyrirtækja, umhverfismála, þjónustu, ferðamála, menningar, lífsgæða o.fl. Stutt er við nýsköpunaraðgerðir, sem nýtast sem fyrirmynd fyrir önnur svæði, og myndað er samstarfsnet svæðanna.
- EQUAL vinnur gegn hvers konar misrétti og ójöfnuði á vinnumarkaði.
- URBAN snýr að félagslegum umbótum í borgum.

### Tilraunaverkefni

Um það bil 1% svæðajöfnunaraðgerða ESB renna til lítilla tilraunaverkefna á sviði nýsköpunar o.fl.:

- *Svæðasjóðurinn* styrkir m.a. samstarf á sviði menningar, skipulagsmála, útbreiðslu tækni, menntunar, landbúnaðar og fiskveiða.
- *Félagsmálasjóðurinn* styrkir m.a. verkefni á sviði almennrar menntunar, starfsmenntunar, vinnuskipulags, hreyfanleika starfsfólks og aðlögunar fólks sem fallið hefur út af vinnumarkaðinum.
- *Landbúnaðarsjóðurinn* styður þróunarverkefni á landbúnaðarsvæðum.
- *Fiskveiðisjóðurinn* styður nýsköpunarverkefni og rannsóknir á sviði sjávarútvegs.

### Framtíð byggðastefnunnar

Í meginatriðum má segja að byggðastefna Evrópusambandsins hafi það sem markmið að jafna aðstöðu á milli svæða, sérstaklega hvað varðar samkeppnisstöðu, atvinnutækifæri og almenn búsetuskilyrði. Fjármagn sjóðanna kemur að mestu frá efnuðustu svæðunum og er veitt til þeirra fátækustu til þess að efla samkeppnisstöðu Evrópusambandsins í heild. Hvert svæði fyrir sig þarf þó að bera sig sjálft eftir björginni. Heimaáðilar innan einstakra svæða eða sveitarfélaga eru því að stórum hluta framkvæmdaraðilar í byggðastefnunni.

Sú byggðastefna sem Evrópusambandið framfylgir nú með ofangreindum sjóðum nær fram til ársins 2006. Að þeim tíma liðnum má hins vegar gera ráð fyrir veigamiklum breytingum á núverandi kerfi með innkomu allt að 13 nýrra þjóðríkja til viðbótar við þau 15 ríki sem nú mynda Evrópusambandið. Verg landsframleiðsla á mann hjá tilvonandi aðildarríkjum var árið 2001 að meðaltali einungis um 45% af meðaltali

núverandi ESB ríkja.<sup>53</sup> Fyrir utan þennan efnahagslega mismun eru ýmis sögu- og menningarleg atriði sem gera byggðamál hins stækkaða bandalags fjölbreyttari og óumflýjanlega flóknari viðfangs en nú er. Gera má þó ráð fyrir að í framtíðinni muni byggðastefna innan ESB að mestu leyti ráðast af eftirfarandi þremur þáttum: eiginlegri byggðastefnu ESB, byggðastefnu hvers ríkis innan ESB og samkeppnislögum ESB.<sup>54</sup> Óljóst er hver heildaráhrif byggðastefnunnar verða því að þessir þættir geta bæði haft jákvæð og neikvæð áhrif sín á milli eftir því hvernig þeim er beitt.

Ekki er enn ljóst hver meginuppbygging hinnar nýju byggðastefnu ESB verður en bent hefur verið á fjóra raunhæfa möguleika í því sambandi.<sup>55</sup> Fyrsti möguleikinn er sá að núgildandi byggðastefnu verði haldið áfram og hún einfaldlega löguð að nýju efnahagsumhverfi. Annar möguleiki er að settar verði af stað tvær innbyrðis ólíkar byggðastefnur, önnur fyrir hin núverandi 15 aðildarríki, sem yrði þá með svipuðum hætti og nú er, og hin fyrir hinar nýju aðildarþjóðir þar sem lögð væri sérstök áhersla á að auka samkeppnishæfni þeirra. Þriðji valkosturinn sem bent hefur verið á gerir ráð fyrir að komið yrði á fót kerfi sem yrði þannig að ESB sem slíkt blandaði sér sem minnst í mál nema ljóst væri að niðurstaðan yrði betri en hjá viðkomandi aðildarríki einu og sér. Með þessum hætti gæti byggðastefna ESB tekið með skilvirkari hætti á raunverulegum samfélagsvandamálum sem tengjast búsetu. Fjórði og síðasti möguleikinn væri einskonar „lárétt“ stefna. Fæli sú stefna það í sér að stuðlað yrði að samhæðari Evrópu með því að horfa nær eingöngu til Vergrar landsframleiðslu á mann og fólksfjölda varðandi úthlutun byggðastyrkja. Hvert aðildarríki hefði sína eigin byggðaaætlun en hlutverk ESB væri síðan að samræma þær heildarmarkmiðum sínum.

### III.2.7 Norðurslóðaáætlun Evrópusambandsins

Vorið 2002 gerðist Ísland aðili að Norðurslóðaáætlun ESB, en önnur aðildarríki eru norðurhéruð Finnlands, Noregs, Skotlands og Svíþjóðar, ásamt Færeyjum og Grænlandi. Einnig geta aðilar frá norðvesturhluta Rússlands tekið þátt í verkefnum.

Þessi norðlægu svæði eiga margt sameiginlegt. Þau búa öll yfir gjöfulem náttúruauðlindum, náttúran er hrein en jafnframt viðkvæm, loftslagið er kalt og víða er fjalllent, sem getur gert samgöngur erfiðar. Íbúar þessara svæða eiga það sameiginlegt að vera vel menntað og hæft vinnuafli sem býr dreift, og atvinna þess er oft háð náttúruauðlindum svæðisins. Öll hafa þessi svæði tekist á við svipaða byggðapróun og við þekkjum á Íslandi, það er að fólki fækkar í dreifbýli og fólksflutningar suður á bóginn eru ríkjandi.

<sup>53</sup> Heimild: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_en.pdf)

<sup>54</sup> <sup>55</sup> Heimild: Bachler J., Wishlade, F. og Yuill, D. (2001),

Norðurslóðaáætluninni er ætlað að styðja samstarfsverkefni sem miða að því að finna lausnir og/eða stunda rannsóknir á hinum margvíslegu sameiginlegu viðfangsefnum norðurhéraða. Áherslur verkefna geta verið af þrennum toga. Í fyrsta lagi verkefni tengd samgöngu- og fjarskiptamálum, í öðru lagi verkefni tengd atvinnuþróun og vistvænni nýtingu náttúruauðlinda og í þriðja lagi verkefni tengd eflingu samfélaga á norðurslóðum.

Ýmsir þátttakendur geta komið að verkefnum, t.d. sveitarfélög, félagasamtök, ríkisstofnanir, atvinnuþróunarfélög, fyrirtæki, háskólar og rannsóknarstofnanir. Þátttaka í einstökum verkefnum getur verið blönduð milli þessara aðila og sérstök áhersla er lögð á að víðtækt samstarf náist um verkefni, þannig að ólíkir aðilar innan svæða taki höndum saman. Til dæmis gætu sveitarfélög, fyrirtæki og atvinnuþróunarfélög staðið saman að verkefnum í samstarfi við svipaða aðila í samstarfslöndunum.

Í hverju verkefni þurfa að vera samstarfsaðilar frá a.m.k. þremur löndum, þar af verður eitt þeirra að vera þátttökuríki í ESB (Svíþjóð, Finnland eða Skotland). Aðeins íslenskir og norskir aðilar ásamt öðrum frá aðildarríkum ESB geta verið í forsvari fyrir verkefni.

### III.3 Niðurstöður

Íslensk byggðastefna miðar að stærstum hluta að því að jafna aðstöðu einstaklinga á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu. Þessi jöfnun birtist m.a. í beinum tilfærslum á milli sveitarfélaga, jöfnun námskostnaðar og niðurgreiðslu á raforkuverði. Samtals má áætla að kostnaður vegna þessara liða hafa verið 8,5–8,7 milljarðar króna árið 2002.

Íslensk byggðastefna er lýtur að rekstri fyrirtækja er í nokkrum veigamiklum atriðum ólík þeirri stefnu sem fylgt er í næstu nágrannalöndum okkar. Í fyrsta lagi virðist sem almennar aðgerðir, sem ætlað er að bæta samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja á erlendum mörkuðum, gegni mun stærra hlutverki þar en hér. Á Norðurlöndum hefur t.d. verið lögð sérstök áhersla á þróunar- og rannsóknarvinnu. Hérlandis hefur að vísu margt verið gert til að gera íslensk fyrirtæki samkeppnishæfari, og má þar t.d. nefna starfsemi á vegum Iðntæknistofnunar, Útflutningsráðs, Viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins, Rannís, Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Hins vegar hefur meginstefnumið byggðastefnunar hérlandis verið mun óljósara en gerist erlendis og mikið skortir á að fjárveitingar til þessara mála séu jafnháar og þekkist ytra.

Í öðru lagi virðist sem hérlandis sé oft verið tilheiging til að dreifa litlu fjármagni á marga aðila og lítið samræmi sé á milli einstakra úthlutana, en það kemur m.a. fram í skýrslu um framkvæmd byggðaaætlunar 1999–2001. Þá segir einnig í skýrslunni að aðgerðir til að styrkja atvinnulífið hljóti að teljast þungamiðjan í byggðaaðgerðum hvers lands. Því komi það ekki á óvart að meðal erlendra þjóða beinist aðgerðir stjórnvalda fyrst og fremst að þessu sviði og þar sé miklum fjárhæðum varið til að styrkja atvinnuuppbyggingu.

Í þriðja lagi eru flutningsstyrkir mikið notaðir til að jafna aðstöðu fyrirtækja í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Í Noregi og Svíþjóð hafa stjórnvöld einnig mismunað fyrirtækjum skattalega eftir staðsetningu og tegund atvinnustarfsemi. Tilgangurinn með báðum þessum tegundum styrkja er að greiða niður kostnað við flutninga til fyrirtækja á svæðum sem liggja fjarri stórum mörkuðum. ESA og framkvæmdastjórn ESB hafa samþykkt að fyrirtæki á afskekktum svæðum njóti flutningsstyrkja, en hafa gagnrýnt stjórnvöld í Noregi og Svíþjóð fyrir að mismuna fyrirtækjum með skattalegum aðgerðum. Líklegt má telja að stjórnvöld í þessum tveimur löndum muni því aðlaga skattareglur sínar að þeim reglum sem gilda innan EES. Þá greiða íbúar í Norður-Noregi lægri tekjuskatt en aðrir. Stjórnvöld á Íslandi gætu án efa tekið upp svipaðar niðurgreiðslur á flutningum og tíðkast í þessum löndum, og einnig kæmi til greina að beita skattalegri mismunun til að umbuna fyrirtækjum í dreifbýli, að svo miklu leyti sem slík mismunun samrýmist reglum EES. ESA virðist ekki hafa mótmælt misháum tekjuskatti á einstaklinga eftir búsetu, en örðugra gæti aftur á móti reynst að samræma reglur um misháan tekjuskatt einstaklinga íslensku stjórnarskránni.

Í fjórða lagi hafa beinar fjárhagslegar aðgerðir verið snar þáttur í íslenskri byggðastefnu allt fram á seinustu ár. Framkvæmd þess hluta byggðastefnunnar er að mestu leyti í höndum Byggðastofnunar, en mjög hefur dregið úr lánveitingum banka og fjárfestingarlánasjóða til fyrirtækja á landsbyggðinni. Á allra síðustu árum hefur þó dregið úr þessum aðgerðum Byggðarstofnunar en í staðinn reynt að efla framlög til atvinnuþróunar- og eignarhaldsfélaga.

Í fimmta lagi kom glögglega fram í kafla III.1.7 að kostnaður vegna byggðamála á Íslandi kemur ekki nema að litlu leyti fram í útgjöldum ríkisins. Árið 2002 er þannig áætlað að heildarkostnaður vegna þessa málaflokks hafi numið um átta milljörðum króna og þar af hafi 2,3–2,4 milljarðar komið frá ríkinu. Langstærstur hluti útgjalda vegna byggðamála felst aftur á móti í margs konar jöfnun sem á sér stað á milli sveitarfélaga í landinu. Þetta sama ár er áætlað að 5,3 milljarðar hafi verið færðir frá stórum sveitarfélögum til þeirra sem minni eru. Hingað til hefur verið frekar hljótt um þennan veigamikla þátt í íslenskri byggðastefnu, en fyllsta ástæða er til að draga fram það stóra hlutverk sem jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir í þessu máli.

Einn stærsti galli íslenskrar byggðastefnu er hve ógegnisæ hún er. Vegna þess hve þræðir byggðastefnunnar liggja víða er erfitt að fá góða heildarsýn yfir útgjöld til byggðamála. Fyrir vikið er hætt við að opinber byggðastefna verði ómarkviss og byggist fremur á tilviljanakenndum inngripum en skýrri stefnu. Þetta býður heim hættunni á að fyrirtækjum sé mismunað og tryggir ekki heppilegustu nýtingu opinbers fjármagns. Þess vegna er strax í upphafi mikilvægt til framtíðar að hafa raunhæf og skýr markmið við mótun byggðastefnunnar og að allir leggist saman á árar við framkvæmd hennar.

## **IV. hluti**

# **Aðgerðir**

## IV.1 Inngangur

Flestar aðgerðir stjórnvalda hafa áhrif á byggðamynstur í landinu, hvort sem það er með ráðum gert eður ei. Þannig hefur landbúnaðarstefnan mikil áhrif í dreifðustu byggðum landsins, fiskveiðistjórnunarkerfið á sjávarbyggðirnar og rannsóknar- og menntastefnan á stærstu byggðarkjarnana, svo dæmi séu tekin. Nú orðið hafa stjórnámálamenn oftast í huga hvar fjárfestingar hins opinbera í innviðum ýmiss konar, svo sem samgöngum, koma til með að hafa mest hagvaxtaráhrif og haga forgangsroðinni eftir því. Oft og tíðum er munurinn á atvinnustefnu og byggðastefnu óljós, því að afskipti af einstökum atvinnugreinum hafa áhrif á byggð og afskipti af byggðamálum hafa áhrif á einstakar atvinnugreinar. En almennt má flokka aðgerðir í byggðamálum í fernt:

1. Beinn fjárhagslegur stuðningur, t.d. niðurgreidd lán, styrkir, ábyrgðir og áhættufjármagn til fyrirtækja á tilgreindum landsvæðum, og samvinna við fyrirtæki og sveitarfélög um framgang ýmissa nýjunga.
2. Óbeinir hvatar til þróunar, t.d. samgöngubætur, styrkir til menntamála, lög og reglur.
3. Niðurgreiðslur á kostnaði ýmiss konar, t.d. flutningskostnaði, flutningsjöfnun, námskostnaði og niðurgreiðsla húshitunar.
4. Skattalegir hvatar til svæða sem eiga undir högg að sækja, t.d. mismunandi skattheimta milli svæða eða niðurfelling ákveðinna gjalda.

Aðgerðirnar geta hvort heldur sem er verið almennar eða sértækar til að mæta áföllum sem dynja yfir tiltekið byggðarlag.

Byggðastyrkir geta jafnað tekjur fólks og samkeppnisstöðu fyrirtækja á milli landsvæða, en dregið jafnframt úr hagvexti á landsvísu. Að hluta til geta áhrifin orðið neikvæð vegna skatta í þéttbýli og niðurgreiðslna í dreifbýli sem bjaga framleiðsluákvæðanir. Þessu til viðbótar koma einnig til neikvæð áhrif vegna minni stærðarhagkvæmni þegar fyrirtæki flytja úr þéttbýli í strjálbýli þar sem þau njóta ekki lengur sömu hagkvæmni og áður: Fyrirtækin geta síður lært hvert af öðru, þau hafa ekki lengur aðgang að vinnumarkaði þar sem aðgangur að sérhæfðu vinnuafli er auðveldur og þau njóta ekki lengur nálægðar ýmissa þjónustufyrirtækja sem styrkja starfsemi þeirra. Lög málf efnahagslífsins leiða að öðru jöfnu til þess að fyrirtæki þjappa sér saman vegna þess að þau hafa hag af slíku fyrirkomulagi. En stjórnvöld geta valdið brenglun með því að greiða fyrirtækjum fyrir að staðsetja sig þar sem þau myndu annars ekki vilja hafa starfsemi sína. Þannig verður jöfnuður í dreifingu byggðar oft á kostnað hagvaxtar. Það gengur að vissu leyti gegn hagrænum sjónarmiðum að styrkja

framleiðslu sem er fjarri þeim mörkuðum sem hún þjónar. En eins og fjallað er um í fyrsta hluta skýrslunnar getur viðvarandi fólksfækkun haft í för með sér ytri áhrif vegna lægri skattstofna sveitarfélaga og lækkandi fasteignaverðs, og opinber afskipti eru því í einstaka tilvikum réttlætunleg á grundvelli hagkvæmnissjónarmiða.

Eins og áður segir geta almennar hagstjórnaraðgerðir einnig haft áhrif á dreifingu byggðar. Útgjöld hins opinbera og skattlagning geta komið misjafnlega niður eftir landsvæðum. Þannig hafa t.d. reglur um sérmeðferð skatttekna sjómanna áhrif á ráðstöfunartekjur í hinum dreifðu byggðum landsins og herra tryggingargjald vegna sjómennsku mismunar fyrirtækjum. Þá geta ákvarðanir í stjórn peningamála haft önnur áhrif á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þetta er einkum vegna þess að útflutningsfyrirtæki eru yfirleitt staðsett á landsbyggðinni og þau tapa á herra gengi krónunnar, en verslunar- og innflutningsfyrirtæki eru flest á höfuðborgarsvæðinu og þau hagnast á hárrí gengisskráningu, svo dæmi sé tekið. Því gæti sú staða hæglega komið upp að vaxtaákvarðanir Seðlabankans hentuðu ekki landsbyggðinni þótt þær væru réttlætunlegar ef mið er tekið af hagsveiflunni á höfuðborgarsvæðinu. Ekkert af þessum atriðum getur hins vegar beinlínis talist til byggðastefnu þótt þessar aðgerðir hafi oft mikil og ólík áhrif á afkomu byggðarlaga í landinu.

Greining okkar í fyrsta hluta skýrslunnar lýsir afleiðingum flutnings ríkisstofnana út á land. Stofnanir ríkisins búa við svipaða stærðarhagkvæmni og einkafyrirtæki í þéttbýlinu, þótt markmið þeirra séu önnur. Þær hafa þá aðgang að sameiginlegum vinnumarkaði þar sem auðvelt er að ráða sérhæft starfsfólk sem t.d. hefur starfað í öðrum ríkisstofnunum. Ýmis þjónustufyrirtæki sem koma stofnununum að gagni eru nálæg og stjórnendur þeirra geta skipst á skoðunum og hist reglulega. Sömuleiðis verða samskipti við ráðuneyti auðveldari. Þess vegna skapast ávallt eitthvert óhagræði þegar ríkisstofnanir eru færðar frá höfuðborgarsvæðinu út á land, þrátt fyrir að byggðin eflist á viðkomandi stað. Sú hættu getur t.d. skapast að erfiðara verði að fá hæft starfsfólk þar sem vinnumarkaður í smærri sveitarfélögum er lítil og oft og tíðum sérhæfðari en á höfuðborgarsvæðinu.

Við drögum þá ályktun af greiningu okkar að beinir byggðastyrkir og flutningur ríkisstofnana séu tvíþent sverð í aðgerðum til styrkingar byggða úti á landi. Slíkar aðgerðir efla landsbyggðina en geta haft töluverðan kostnað í för með sér. Það eru því oftast en ekki byggðapólitísk sjónarmið sem ráða í slíkum tilvikum fremur en hagkvæmni eða hagræðing. En hvað er til ráða?

Ein af niðurstöðum viðtalsgreiningarinnar sem birtist í fyrsta hluta skýrslunnar er sú að kostirnir sem viðmælendurnir sjá í búsetu sinni eru í mörgum tilvikum að engu gerðir í opinberri umræðu þar sem allir staðir utan höfuðborgarsvæðisins eru settir undir sama hatt. Staðreyndin er hins vegar sú að fólk sem búsett er utan höfuðborgarsvæðisins lítur ekki fyrst og fremst á sig sem landsbyggðarfólk, sjálfsmynd þess er margbreytilegri en svo. Mikilvægt er að hafa í huga að skilgreiningar skipta máli og þegar landsbyggðin er gerð að einu samfelldu svæði er í raun verið að fjalla um mjög margbreytilegt og ólík

búsetusvæði. Fullyrt er að þar sé vöruverð hátt, óháð þeirri staðreynd að á mörgum stöðum er það sambærilegt við það sem algengt er á höfuðborgarsvæðinu vegna aðgengis íbúanna að lágverðskedjum. Einnig heyrst oft að húsnæði á landsbyggðinni sé verðlaust, óháð þeirri staðreynd að verðlag á fasteignum er mjög misjafnt eftir landsvæðum. Ennfremur er sagt að þar sé lágt þjónustustig, þrátt fyrir að víða megi finna fjölbreytta þjónustu. Og loks má oft heyra að þar séu búsetuskilyrði slæm, óháð þeirri staðreynd að mörgum líður þar vel. Í ljósi þessa er mikilvægt að í allri umræðu um aðgerðir sem gripið til í nafni byggðastefnu sé tekið mið af fjölbreytileika byggðarlaga og leitast við að draga úr þeirri tvíhyggju sem einkennir umræðu um búsetu á Íslandi þar sem takast á landsbyggð og höfuðborg.

Þá benda niðurstöður skýrslunnar til þess að viðmælendur í dreifbýli og við sjávarsíðuna finni margir til óöryggis varðandi atvinnumöguleika sína til lengri framtíðar. Því er nauðsynlegt að veita fólki, óháð búsetu, sterka tilfinningu fyrir því að það hafi framtíð sína í eigin höndum. Enginn getur búið við það ástand að möguleikarnir til að afla sér lífsviðurværis séu háðir geðþóttaákvörðunum eða duttlungum annarra. Hins vegar er ljóst að stjórnvöld hafa ekki nema að litlu leyti stjórn á þessum þáttum. Í ljósi þessa er lagt til að þær ráðstafanir sem stjórnvöld grípa til í nafni byggðastefnu séu ekki tímabundnar eða sértækar heldur sé ávallt litið til þess að gerðar séu varanlegar breytingar á þeim möguleikum sem fólk hefur til að afla sér lífsviðurværis en skyndilausnir útilokaðar.

## IV.2 Tillögur

Tillögurnar sem hér eru settar fram miða að því að efla þrjá stóra byggðarkjarna utan höfuðborgarsvæðisins: Norðurland með Akureyri sem miðpunkt, Vestfirði með Ísafjörð sem miðpunkt og Mið-Austurland með Egilsstaði sem miðpunkt. Ástæðan fyrir því að áhersla er lögð á þessa kjarnauppbyggingu er ekki sú að byggð á jaðarsvæðum skipti engu máli. Þvert á móti. Markmiðið er að efla miðlæga byggðarkjarna sem styrkt geti viðkomandi svæði í heild. Þannig skal miða fjárfestingar í innviðum að því að stækka áhrifasvæði ofangreindra byggðarkjarna svo að jaðarbyggðir geti sótt þangað ýmsa sérhæfða framleiðsluþætti og þjónustu með auðveldum hætti. Það er ekki dauðadómur fyrir jaðarbyggðirnar að leita eftir þjónustu, sem ekki stendur undir sér á smærri stöðum, tiltölulega skamman veg í næsta byggðarkjarna. Dómurinn felst fremur í því að neyðast til að leita þjónustu um langan veg, jafnvel allt til höfuðborgarinnar.

### IV.2.1 Flutningskostnaður

Fjarlægðir og flutningskostnaður hafa almennt veruleg áhrif á staðsetningu fyrirtækja og verð á neyslavörum, eins og fjallað er um í öðrum hluta skýrslunnar. Hér eru að verki kraftar sem ásamt stærðarhagkvæmni knýja þéttbýlismyndun áfram. En sparnaður í flutningskostnaði er ein helsta ástæðan fyrir því að framleiðslan safnast

fyrir á fáum afmörkuðum stöðum og fyrirtæki í dreifbýli þurfa ávallt að leggja í meiri kostnað til þess að yfirvinna fjarlægðir. Rekstur fyrirtækja á landsbyggðinni, annarra en þeirra sem njóta hlutfallslegra yfirburða vegna aðgangs að fiskimiðum og öðrum náttúrugæðum, er að þessu leyti sigling gegn vindi. Ef fyrirtæki í dreifbýli, fjarri mörkuðum, á að vera arðbært er nauðsynlegt að það búi við staðbundna framleiðsluþætti sem veita því hlutfallslega yfirburði yfir framleiðslu í þéttbýli. Þessar aðstæður ríkja m.a. í sjávarútvegi, landbúnaði, ferðaþjónustu og við efnistöku ýmiss konar. Iðnaðarframleiðslan, sem þjónar fjarlægum mörkuðum, á hins vegar í vök að verjast, mest vegna flutningskostnaðar. Hafa verður í huga að aðgerðum sem ætlað er að styrkja byggðir sem eiga í vök að verjast vegna fjarlægða frá mörkuðum eru takmörk sett af hagrænum ástæðum. Að gefnum þessum fyrirvara eru nokkrar leiðir sem hugsanlega geta bætt upp það óhagræði sem af flutningskostnaði hlýst í fjarlægum byggðum. Fæstar þeirra eru þó fýsilegar.

### *Virðisaukaskattur*

Eins og fjallað er um í öðrum hluta skýrslunnar leggst virðisaukaskattur hlutfallslega þyngra á vörur sem fluttar eru langar vegalengdir vegna þess að skatturinn er hlutfallslegur og lagður á uppsafnað verðmæti. Ein möguleg ívilnun af hálfu hins opinbera gæti verið sú að lækka virðisaukaskattinn á landsbyggðinni. Annar möguleiki væri sá að draga flutningskostnað frá verðmæti áður en skattur er reiknaður. Báðar þessar leiðir eru slæmar. Gagnsemi virðisaukaskattkerfisins felst m.a. í því að skatturinn leggst jafnt yfir, þó að hann sé í tveimur þrepum, og á útreikningi hans eru fáar undantekningar. Útfærsla lægri virðisaukaskatts í flutningum eða endurgreiðslu á honum yrði erfið í framkvæmd og að öllum líkindum mjög kostnaðarsöm – kostnaðurinn yrði mun meiri en sem næmi fjármunum sem varið væri til aðgerðarinnar.

### *Þungaskattur*

Þessi skattur grundvallast á því hagræna sjónarmiði að því þyngrri sem ökutæki eru þeim mun meira verði slit á vegakerfinu og þar af leiðandi kostnaður af völdum akstursins. Slit af völdum þungaflutninga vex hlutfallslega með aukinni þyngd og kostnaður af völdum þungaflutninga er margfalt meiri en af völdum fólksbifreiða, eins og fjallað er um í öðrum hluta skýrslunnar. Þannig sýna nýlegar rannsóknir Hagfræðistofnunar að kostnaður við slit af völdum bifreiðar með tíu tónna öxulþunga getur samsvarað því sliti sem um 32.000 einkabifreiðar valda. Eins og fram kemur í öðrum hluta skýrslunnar er umræða um kostnað vegna þungaflutninga mjög í brennidepli í stefnumótun í Evrópu um þessar mundir, eða eins og segir í „Hvítri bók“ sambandsins um flutninga:

Ein mikilvægasta orsök ójafnaðar og lítillar skilvirkni í flutningum er sú staðreynd að notendur samgangna standa ekki frammi fyrir fullum kostnaði vegna eigin gjörða. Eftir því sem verðmyndunin er fjær samfélagskostnaði samgangna verður eftirspurnin meiri, eftirspurn sem er ekki í samræmi við hagrænar aðstæður. Ef réttir verðstefnu og samgöngustefnu væri framfylgt hyrfu þessar orsakir óskilvirkni með tímanum.

Sé verulegur afsláttur veittur af þungaflutningum verður að hafa í huga að slíkt skekkir samkeppnisstöðu landflutninga og sjóflutninga enn frekar en nú er. Slík stefna myndi því ívilna landflutningum á kostnað sjóflutninga og valda óhagkvæmri notkun vegakerfisins. Ennfremur er líklegt að lækkun á þungaskatti myndi ekki skila sér öll til notenda vegna eðlis framboðs og eftirspurnar á markaði: Ef eftirspurn þeirra sem nota flutningsþjónustu er viðkvæmari fyrir verðbreytingum en framboð flutningsaðila á flutningum þá myndi skattalækkunin í ríkara mæli koma flutningafyrirtækjum til góða. Lækkun þungaskatts myndi þannig að öllum líkindum birtast í formi aukinnar framlegðar flutningafyrirtækjanna fremur en lægra verðs til þess sem flutt er fyrir. Einnig ber að hafa í huga að samkeppnisumhverfi landflutninga hérlendis einkennist af fákeppni sem enn eykur líkurnar á þessari niðurstöðu.

### *Tryggingagjald*

Sumar þjóðir, einkum Norðmenn og Svíar, hafa leitast við að lækka tryggingagjöld á jaðarsvæðum. ESB og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafa ítrekað gert athugasemdir við slíkt fyrirkomulag þar sem það telst skekkja samkeppnisstöðu sams konar atvinnugreina utan þessara jaðarsvæða. Samkvæmt nýlegum úrskurði ESA telst svæðisbundinn mismunur tryggingagjalds ekki falla innan ramma 61(1) greinar samkomulagsins um hið Evrópska efnahagssvæði. En svæðisbundnir styrkir verða að falla innan ramma þeirrar greinar. Kemur því lækkun tryggingagjalds tæpast til greina.

### *Endurgreiðsla á flutningskostnaði*

Í Noregi og Svíþjóð er flutningskostnaður iðnaðarfyrirtækja sem staðsett eru á jaðarsvæðum endurgreiddur. Þetta á einkum við um þau fyrirtæki sem þurfa að senda frá sér vörur á fjarlægum markaði. Þessi endurgreiðsla hefur verið leyfð af hálfu ESB og ESA þar sem þær teljast jafna samkeppnisstöðu þessara iðngreina. Styrkurinn er þá ekki til allra framleiðslugreina, t.d. eru í Svíþjóð eingöngu þau fyrirtæki styrkhæf sem ekki byggja á staðbundnum framleiðsluþáttum, sem þá tryggja framleiðslunni hlutfallslega yfirburði. Þannig er reynt að miða út og styrkja framleiðslu sem á í vök að verjast en ekki er veittur styrkur til framleiðslu sem byggist á traustum grunni. Ef þetta kerfi væri notað á Íslandi yrði framleiðsla á landbúnaðarvörum, efnisflutningar og sjávarútvegurinn að öllum líkindum undanskilin. Kostur kerfisins er að hér er um að ræða styrki sem byggjast á raunverulegum kostnaði. Ennfremur yrði slíkt kerfi gagnsætt og kostnaður kerfisins skýr. Að öllum líkindum er slíkt kerfi heppilegt sé ætlunin að styrkja framleiðslu á jaðarsvæðum, ef vilji stjórnvalda stendur til þess.

Þá má að lokum benda á að verðaðgreining er mikið stunduð í flutningum hér á landi – afslættir til stórkaupenda eru miklir og gjaldskrár ógagnsæjar. Því má e.t.v. varpa því fram hvort þær leiðbeinandi reglur um viðskipti birgja og smásöluverslana sem Samkeppnisstofnun mótaði í lok ársins 2002 eigi ekki einnig við um flutningastarfsemi eða hvort unnt sé að aðlaga þær. Reglurnar lúta m.a. að því að skapa formlega umgjörð fyrir viðskiptin, t.d. með því að skilgreina hvernig samið skuli um afslætti. Í reglunum segir m.a.: „Afsláttarkjör matvöruverslana hjá birgjum skulu endurspegla umfang

þeirra viðskipta sem um ræðir. Kjörin skulu vera gagnsæ, hlutlæg og kerfisbundin þannig að afslátturinn tengist með beinum hætti meintu hagræði af umfangi viðskiptanna...” Þetta er gert m.a. til að eyða óvissu og skapa traust í samskiptum aðila.

## VI.2.2 Menntun

Þegar nýir skólar eru settir á laggirnar á landsbyggðinni eykur það líkurnar á því að unga kynslóðin fari í framhaldsnám, auk þess sem hún er líklegri til þess að staldra við í heimabyggð í stað þess að setjast að á höfuðborgarsvæðinu. Rannsóknir við Háskólann á Akureyri, en sú stofnun er í raun skólabókardæmi um slíka byggðaaðgerð, sýna að nemendur sem þangað sækja nám eru mun líklegri til búsetu á Norðurlandi að námi loknu heldur en nemendur sem sækja Háskóla Íslands. Aukinn mannaúður á landsbyggðinni verður einnig til þess að auka stærðarhagkvæmni þeirra fyrirtækja sem þar eru staðsett. Þannig verður auðveldara að fá hæft starfsfólk sem síðan getur haft nánari samskipti við einstaklinga og fyrirtæki í þéttbýlinu. Vel menntaðir einstaklingar geta séð fyrirtækjum fyrir ýmiss konar sérhæfðri þjónustu, t.d. ráðgjafarþjónustu, sem annars þyrfti að sækja til höfuðborgarsvæðisins. Að lokum er líklegt að samfélag með vel menntuðum íbúum sé líklegra til þess að fæða af sér nýjar hugmyndir sem knýja atvinnulífið áfram. Ný fyrirtæki verða til úti á landsbyggðinni, samkeppni eykst og vöruverð lækkar. Bætt menntun verður þannig til þess að efla byggð án þess að slíkt bitni á þjóðartekjum og hagvexti. Þvert á móti munu þjóðartekjur og hagvöxtur aukast. Að auki hefur reynslan af Háskólanum á Akureyri, Viðskiptaháskólanum að Bifröst, Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri og Hólaskóla, auk framhaldsskólanna, sýnt að menntastofnanir styrkja mjög vinnumarkað og byggð á þeim stöðum sem þessar stofnanir eru staðsettar á.

Hér er lagt til að styrkir til menntamála verði meginstöðin í þeirri viðleitni að styrkja ofangreindar þrjár byggðamiðstöðvar. Þannig verði Háskólanum á Akureyri gert kleift að koma upp öflugum útibúum á Egilsstöðum og Ísafirði þar sem hægt væri að stunda nám a.m.k. fyrstu árin í fjölmennustu greinum háskólanáms, svo sem viðskiptafræði, lögfræði, heilbrigðisgreinum og kennaramenntun. Þetta myndi ekki eingöngu auka vægi Egilsstaða og Ísafjarðar sem byggðarkjarna á Austurlandi og Vestfjörðum heldur myndi þetta einnig styrkja Háskólann á Akureyri enn frekar og þar með Akureyri sem byggðarkjarna á Norðurlandi.

Þá benda niðurstöður viðtalskönnunarinnar eindregið til þess að möguleikar til að stunda nám á framhaldsskólastigi skipti marga viðmælendur miklu máli. Tvennt hefur afgerandi þýðingu í því sambandi. Annars vegar kostnaður við námið og hins vegar möguleikar til að geta stundað nám í heimabyggð. Rétt er að ítreka það mat margra að börn yngri en 18 ára séu mörg hver tæplega í stakk búin til að stunda nám fjarri heimili sínu. Hár kostnaður og skortur á þeim stuðningi sem felst oft í nálægð foreldra geta þannig verkað saman og gert ungu fólki erfitt um vik að afla sér menntunar. Til að ráða bót á þessu er unnt að fara tvær leiðir. Annars vegar með því að stofna framhaldsdeildir eða nýja framhaldsskóla og hins vegar með verulegri eflingu almenningssamgangna.

Dæmi um hið fyrrnefnda gæti verið norðanvert Snæfellsnes en dæmi um hið síðarnefnda utanverður Eyjafjörður. Því er lagt til að framhaldsskólarnir komi sér upp útibúum við grunnskóla smærri þéttbýlisstaða þannig að nemendur þurfi ekki að hverfa að heiman til náms fyrstu tvö ár framhaldsskóla. Þetta myndi lækka menntakostnað heimila – sem talinn er nema samtals á bilinu 200–1.500 þúsund kr. fyrir hvern nemanda miðað við fjögurra ára nám – auk þess að gera unglingum kleift að dvelja á heimili sínu mun lengur en nú er. Þannig minnka líkurnar á brottfalli úr skóla og líklegra er að nemendur snúi aftur heim að loknu námi – þeir ná ekki að festa rætur fjarri heimabyggð.

Í þeim tilgangi að hvetja ungt, vel menntað fólk til þess að setjast að á landsbyggðinni gæti hið opinbera farið svipaða leið og Norðmenn hafa kosið að fara, að ívilna fólki hvað varðar endurgreiðslur námslána. Hér er lagt til að felldar verði niður afborganir af námslánum í t.d. fimm ár að námi loknu sé viðkomandi einstaklingur sannanlega búsettur á landsbyggðinni. Þetta gæti m.a. stuðlað að auknum stöðugleika á sviði heilsugæslu en margir viðmælenda nefndu það óöryggi sem fylgir því að erfitt er að fá sérmenntaða heilbrigðisstarfsmenn til starfa til lengri tíma.

Til að efla nýsköpun og fjölbreytni atvinnulífs í byggðarkjörmunum er lagt til að hið opinbera beiti sér fyrir tæknigörðum í tengslum við háskóla þar sem nemendur geta gert tilraunir með nýjar atvinnugreinar og atvinnurekstur undir verndarvæng hins opinbera. Þá má einnig tengja tæknigarða hugmyndum um sértækar aðgerðir er miða að nýsköpun. Sértækar aðgerðir hafa fengið illt orð á sig á síðustu árum, og er það ekki að ástæðulausu. Hins vegar getur verið fullt svigrúm fyrir ákveðna tegund sértækra aðgerða sem felst í smáum styrkjum til rannsóknar- og þróunarverkefna. Þá styður ríkisvaldið við framgang ákveðinna hugmynda á þróunarstigi, allt þar til viðskiptaáætlanir liggja ljósar fyrir, en þá er röðin komin að fjármögnun einkaaðila, með lánum eða hlutafé, byggðri á hagnaðarsjónarmiði. Vitanlega mun töluvert stór hluti af þessum frumkvöðlahugmyndum aldrei verða fleygur, en þær sem ná flugi munu að öllum líkindum gera mun meira en bæta upp fyrir þær sem brotlentu. Lykillinn að árangri er aftur á móti sá að dreifa áhættunni með því að verja tiltölulega litlum fjármunum í hvert verkefni og stöðva síðan aðstoðina áður en kemur að stórfjárfestingum, en um þær sjái einkafjárfestar.

Þá benda niðurstöður skýrslunnar eindregið til þess að fólk meti mikils þau tækifæri til menntunar sem fólgnir eru í fjarnámi. Sá stuðningur og aðhald sem fylgir því að mynda námshópa skiptir máli fyrir marga nemendur þó svo að það frjálsræði sem felst í annars konar námsfyrirkomulagi sé ýmsum að skapi. Hins vegar getur tiltekin grundvallaraðstaða og stuðningur nýst nemendum sem stunda hverskyns fjarnám. Í ljósi þessa er lagt til að á þeim stöðum verði nemendum sem stunda fjarnám sköpuð aðstaða til að njóta samfélags við aðra nemendur.

Að síðustu er mikilvægt að huga að því hvernig fyrirkomulagi endurmenntunarmála er háttað utan höfuðborgarsvæðisins. Flestar leiðir sem eru í boði í þessum málum nú um

stundir eru á höfuðborgarsvæðinu og byggjast á að fólk sækir endurmenntun með vinnu. Fólk á landsbyggðinni á óhægt með að hverfa úr vinnu til að sækja slík námskeið og lítið er um að boðið sé upp á þau úti um hinar breiðu byggðir. Huga þarf að hvort hið opinbera ætti að koma þarna að málum og þá hvernig.

### IV.2.3 Samgöngubætur

Viðtalskönnun sem kynnt er í fyrsta hluta skýrslunnar bendir eindregið til þess að bættar samgöngur hafi breytt samskiptum fólks á þann hátt að margir sækja atvinnu og þjónustu um sífellt lengri veg. Með því að stækka atvinnu- og þjónustusvæði er í raun verið að breyta atvinnu- og þjónustustigi þeirra byggðarlaga sem í hlut eiga. Í ljósi þessa er lagt til að við forgangsröðun framkvæmda í samgöngukerfinu sé lítið sérstaklega til þess að hafa áhrif á stærð atvinnu- og þjónustusvæða.

Þá benda niðurstöður skýrslunnar eindregið til þess að fyrirkomulag dagvöruverslunar, og þá sér í lagi aðgangur að lágverðsverslun, skipti marga viðmælendur miklu máli og mun meira en vöruúrval í sérverslunum. Stjórnvöld geta ekki ráðið staðsetningu verslana með valdboði en hins vegar geta úrbætur í samgöngumálum breytt þjónustusvæðum og þannig haft áhrif á rekstrargrundvöll verslana og möguleika fólks á að nýta sér þjónustu þeirra. Í ljósi þessa er lagt til að við forgangsröðun framkvæmda í vegakerfinu sé lítið til möguleika á stækkun þjónustusvæða. Þannig verði lögð áhersla á að efla samgöngur innan hvers af hinum þremur byggðasvæðum svo að jaðarbyggðir verði vel tengdar við miðpunkt hvers svæðis, Akureyri, Ísafjörð og Egilsstaði, og þessir miðpunktir síðan tengdir góðum samgöngum við Reykjavík.

Samgöngubætur eru þó tvíeggjað sverð. Þegar samgöngur eru eflar innan landsbyggðarinnar, t.d. á Norðurlandi eða á Austurlandi, þá færast þjónustugreinar frá jöðrum viðkomandi svæða til stærstu þéttbýliskjarna. Í þessu tilliti geta samgöngubætur fækkað störfum í jaðarbyggðum, en hins vegar mun samkeppnishæfni fyrirtækja í miðstöðvum hvers byggðasvæðis aukast vegna minni flutningskostnaðar. Ennfremur hljóta lífskjör fólks að batna með bættum samgöngum þar sem samskipti og umferð innan hvers byggðasvæðis verður einfaldari og ódýrari. Ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að íbúar jaðarsvæða sæktu vinnu til byggðarkjarnanna.

Hér er lagt til að samgöngukerfið á Íslandi skuli byggt upp á þann hátt að samgöngur frá jaðarsvæðum að miðstöð hvers byggðarkjarna verði auðveldaðar, en einnig á milli landsbyggðarmiðstöðvanna og höfuðborgarsvæðisins. Stefnt skal að því að fólk geti sótt vinnu í hverri miðstöð frá fjarlægari byggðum.

### IV.2.4 Bætt fjarskipti

Fjárfesting í hraðvirkara netsambandi innanlands og tækjum til fjarkennslu og funda auðveldar samskipti stjórnenda og starfsmanna á milli landshluta. Þá geta stjórnendur fyrirtækis í einum landshluta haft hagræði af því að skiptast á skoðunum, reynslu og

staðreyndum við stjórnendur fyrirtækja í öðrum landshlutum. Jafnvel má ímynda sér að aðgengi að þjónustufyrirtækjum verði betra þegar samskipti verða auðveldari. Því er hér lagt til að stefnt skuli að aukinni fjartengingu byggðarkjarnanna og lækkun kostnaðar. Slík fjartenging getur þá auðveldað fundahöld þar sem einstaklingar búsettir á hinum ýmsu landshornum geta mæst og skipst á skoðunum.

Hafa ber í huga að bætt fjarskiptatækni mun aldrei koma alfarið í staðinn fyrir persónuleg samskipti. Tæknin getur dregið úr einangrun en aldrei komið algjörlega í veg fyrir hana. Einnig njóta fjarskiptaveitur á landsbyggðinni nú fjarlægðarverndar vegna kostnaðar við að flytja upplýsingar milli landshluta. Lækki þessi kostnaður gæti hýsing upplýsinga því allt eins flust öll á höfuðborgarsvæðið þar sem stærðarhagkvæmni í slíkri hýsingu nýtur í ríkara mæli.

Að lokum er æskilegt að opinberar stofnanir tryggi aðgang að þjónustu sinni á vefnum þannig að fólk og fyrirtæki á landsbyggðinni þurfi síður að fara til Reykjavíkur til þess að sækja þá þjónustu.

### **IV.3 Lokaorð**

Í þessari skýrslu er leitast við að festa hendur á búsetu- og rekstrarskilyrðum á Íslandi og setja fram tillögur um það hvernig stjórnvöld geti haft áhrif þar á. Þau meginatriði sem virðast ráða mestu um búsetu- og rekstrarskilyrði eru, auk þátta sem eru utan seilingar stjórnvalda: flutningskostnaður, menntun og samgöngur, og bera tillögur skýrslunnar allar keim af þessu. Einhverjir eiga efalaust eftir að telja að tillögurnar leiði til minni hagkvæmni en ef hlutirnir væru látnir þróast eins og verða vildi án afskipta stjórnvalda. Þá ber að hafa í huga að nú á dögum er miklum fjármunum varið til byggðamála sem hugsanlega væri hægt að verja á áhrifaríkari hátt. Einnig koma til önnur sjónarmið en ýtrasta hagkvæmni. Stefna hins opinbera þarf ekki að ráðast að öllu leyti af hagkvæmni í þeim skilningi að markaðsöflin ein ráði, heldur einnig af gildismati samfélagsins og vali á vettvangi stjórnmalanna. En til að tryggja að valið endurspegli vilja samfélagsins er hins vegar nauðsynlegt að þær leiðir sem stjórnvöld velja að fara hverju sinni byggist á gagnsæi og kostnaðurinn sé öllum ljós og markmið skýr. Það er einnig hagkvæmt.

## Heimildir

- Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson (2002), *Haustskýrsla 2002: Byggðir og búseta*, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Bachler J., Wishlade, F. og Yuill, D. (2001), *Regional Policy in Europe After Enlargement*. Glasgow, The University of Strathclyde.
- Baudrillard, J. ([1970] 1998), *The consumer societ.*, London, Sage.
- Becker, G. S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, NBER, New York.
- Berry, B. J. (1988), „Migration reversals in perspective: The long wave evidence“, *International Regional Science Review* 11, bls. 245–251
- Bishop, C. E. (1964), *Geographic and occupational mobility of rural manpower*, Paris, OECD.
- Bogason, P. (1998), *Bottom-up og nyere samfundsanalyser*, Í Bogason og Sörensen (ritstj.), Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode, Roskilde Universitetsforlag.
- Byggðastofnun (1999), *Byggðir á Íslandi: Aðgerðir í Byggðamálum*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Byggðastofnun (2001a), *Byggðarlög í sókn og vörn: Svæðisbundin greining á styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum byggðarlaga á Íslandi*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Byggðastofnun (2001b), *Framkvæmd þingsályktunar umstefnu í byggðamálum 1999–2001*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Byggðastofnun (2002), *Ársskýrsla 2001*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Dallos, R. og McLaughlin, E. (1994), *Social problems and the family*, London, Sage.
- Det Økonomiske Råd (2002), *Dansk Økonomi, forår 2002*, Kaupmannahöfn, Det Økonomiske Råd
- Douglas, S. og Wall, H.J. (1993), „Voting with Your Feet and the Quality of Life Index: A Simple Nonöparametric Approach Applied to Canada“ *Economics Letters* 42, bls. 229-236.
- Eignarhaldsfélagið Alþýðubankinn hf.(2003), *Framtakssjóður EFA*. Upplýsingar á heimasíðu EFA hf [http://efa.is/4000/4001\\_framtakssjodur.html](http://efa.is/4000/4001_framtakssjodur.html) (skoðað 7. janúar 2003).
- Elín Aradóttir (2001), *Atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni: Efling samstarfs og samhæfing þróunarstarfs á landsbyggðinni*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Eypórsson, G. Þ. og Jensen, B. (1999), *Metoder för involveringen av brukaren i kvalitetsutvecklingsarbete*, Í Alström, Eypórsson, Jensen og Thiis Stang

- (ritstj.), *Kvalitetsutveckling inom socialsektorn i Norden*, NOPUS-rapport 1999:15.
- Evrópusambandið (2003), *Uppbyggingarsjóðir ESB*, Upplýsingar á heimasíðu Evrópusambandsins.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm) (skoðað 10. janúar 2003).
- Evrópusambandið (2003), *Kortlagning svæða sem heyra undir markmið 1 og 2*.  
Upplýsingar á heimasíðu Evrópusambandsins,  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective2/map\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/map_en.htm) (skoðað 10. janúar 2003).
- Evrópusambandið (2002), *Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, Brussel, Evrópusambandið.  
[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_en.pdf) (skoðað 10. janúar 2003).
- Fjármálaráðuneytið (2002), *Fjárlög árið 2002*, Upplýsingar á heimasíðu fjármálaráðuneytisins <http://hamar.stjr.is/> (skoðað 28. október 2002).
- Framkvæmdarstjórn ESB (2001), *European transport policy for 2010: Time to decide*, Hvítbók, Lúxembúrg, Framkvæmdarstjórn ESB.
- Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- Greenwood, M.J., Hunt G.L., Rickman, D.S. og Tryez, G.I. (1991), „Migration, Regional Equilibrium, and the Estimation of Compensating Differentials“, *American Economic Review* 81, bls. 1382–1390.
- Grétar Þór Eypórsson, Hjördís Sigursteinsdóttir og Trausti Þorsteinnsson (2000), *Viðhorf til framhaldsskólanáms á Dalvík og Ólafsfirði*, Unnið fyrir nefnd um eflingu framhaldsnáms við utanverðan Eyjafjörð.
- Guba, E.G. og Lincoln, Y.D. (1989), *Fourth generation evaluation*, SAGE publications.
- Guðmundur Ólafsson (2002), *Yfirlit um verðþróun: Samantekt fyrir Samkeppnisstofnun*. Reykjavík, Höfundur.
- Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002), *Sameining sveitarfélaga: Áhrif og afleiðingar, Rannsókn á sjö sveitarfélögu*, Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Grétar Þór Eypórsson (2003), *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðu: Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi: Í Afmæliskefja til Háskóla Íslands*, Hólar, Akureyri.
- Gylfi Arinbjörnsson (1989), *Iðnaður og búseta: Staðarval iðnaðar á Íslandi og svæðisbundin þróun*, Reykjavík, einkaútgáfa.

- Gylfi Magnússon (1998), „Internal and External Migration in Iceland 1960-94: Structural Model, Government Policies and Welfare Implications“, Reykjavík, IoES Working Paper, nr. 98:04.
- Gylfi Zoëga og Tryggvi Þór Herbertsson (2002), „A Microstate with Scale Economies: The Case of Iceland“, Reykjavík, IoES Working Paper, nr. 02:10.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (1994), *Ísland og Evrópusambandið: Efnahagur, landbúnaður og styrkjakerfi*, Reykjavík, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2002), *Samkeppnisstaða land- og sjóflutninga: Skýrsla til Hafnasambands Sveitarfélaga*, Reykjavík, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagstofa Íslands (1989), *Útgjöld heimila 1985-1986*, Reykjavík, Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1993), *Neyslukönnun 1990*, Reykjavík, Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1997), *Neyslukönnun 1995*, Reykjavík, Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (2002), *Skólamál. Fréttir og tölur á heimasíðu Hagstofu Íslands*, <http://hagstofa.is/> (skoðað 28. október 2002).
- Halldór Ásgrímsson (2000), *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, Reykjavík, Utanríkisráðuneyti.
- Hanell, T., Aalbu, H. og Neubauer, J. (2002) *Regional Development in the Nordic Countries 2002: Nordregio Report 2002:2*, Stokkhólm, Nordregio.
- Haraldur L. Haraldsson (2000), *Hverjir eru lánamöguleikar fyrirtækja á landsbyggðinni? Úttekt á árangri af lánastarfsemi Byggðastofnunar ásamt viðhorfskönnun á hjónustulund Byggðastofnunar*, Sauðárkrúkur, Byggðastofnun.
- Hjalti Jóhannesson (1990), *Internal Migration in Iceland 1983–1987: A study of regional differences*, Ontario, York University.
- Hjördís Sigursteinsdóttir og Ólafur Jakobsson (1999), *Landflutningar á Íslandi, verkþáttur II: Áhrif reglugerða á flutningskostnað framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni: Áfangaskýrsla II*, Akureyri, Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.
- Hjördís Sigursteinsdóttir (2002), *Stoðgreinar útgerðar og fiskvinnslu: Skipting starfa milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis*, Akureyri, Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.
- Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002), *Ungt fólk og framhaldsskólinn*, Reykjavík, Háskólaútgáfan.
- IBM Business Consulting Services (2002), *Úttekt á verkefninu um íslenska upplýsingasamfélagið*, Reykjavík, forsætisráðuneytið.

- Ingunn Helga Bjarnadóttir og Þórarinn Sólmundarson. (2001), *Brusselferð 27.-28. september 2000*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.
- Illouz, E. (1997), *Consuming the Romantic Idea*, Berkley, University of California Press.
- Kjartan Ólafsson (2000), *Tómstundastörf og fjölmiðlanotkun íslenskra ungmenna 1968-1997: Niðurstöður rannsókna meðal 10-15 ára ungmenna í Reykjavík, á Akureyri og í Vestmannaeyjum*, Óbirt M.A.-ritgerð í félagsfræði við Háskóla Íslands.
- Lee, E. (1966), „A theory of migration“, *Demography* 3(1), bls.47-57
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*.
- Menntamálaráðuneytið (1994), *Skýrsla nefndar um mótun menntastefnu*, Reykjavík, Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (1998), *Enn betri skóli: Þeirra réttur – okkar skylda: Grundvöllur endurskoðunar aðalnámskráa*, Reykjavík, Menntamálaráðuneytið.
- McLuhan, M. (1962), *The Gutenberg Galaxy: The making of typographic Man*, Cambridge, MIT Press.
- McLuhan, M. ([1964] 1994), *Understanding media: The extensions of man*, Cambridge, MIT Press.
- Moon, B. (1995), „Paradigms in migration research: Exploring ‘moorings’ as a schema“, *Progress in Human Geography* 19(4) bls. 504–524.
- Myrdal, G. (1957), *Rich lands and poor*, New York, Harper and Row.
- Nefnd um heilsutengda ferðaþjónustu (2000), *Heilsutengd ferðaþjónusta*, Reykjavík, Samgönguráðuneytið.
- Nefnd til að fylgja eftir tillögum um félagsleg húsnæðismál sveitarfélaga (2002), *Endurskipulagning húsnæðismála sveitarfélaga: Tillögur um félagslegar íbúðir sveitarfélaga*, Reykjavík, Félagsmálaráðuneyti.
- Nord (2002), *Nöjda så in i Norden?* Rapport bilaga, København, Nordisk Ministerråd.
- Pecora, N. O. (1998), *The business of children's entertainment*, New York, The Guilford Press.
- Portes, A. (1978), „Migration and underdevelopment“, *Politics and Society* 8(1), bls. 1-48.
- Reglugerð um varasjóð húsnæðismála nr. 656/2002.
- Ritzer, G. (1996), *Modern sociological theory*, Singapore, McGraw-Hill.
- Ritzer, G. (1999), *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.

- Ríkisskattstjóri (2003). *Staðtölur skatta. Upplýsingar á heimasíðu ríkisskattstjóra*. [http://rsk.is/birta\\_sidu.asp?vefslod=utgafa/stadtolur\\_skatta.asp&val=8.0&Stad=5](http://rsk.is/birta_sidu.asp?vefslod=utgafa/stadtolur_skatta.asp&val=8.0&Stad=5) (skoðað 6. janúar 2003).
- Rosen, S. (1979), „Wage-based Indexes of Urban Quality of Life“, Birtist í Mieszkowski P. og M. Straszheim (ritstj.), *Current Issues in Urban Economics*, John Hopkins Press, Baltimore.
- Samgönguráðuneytið (2001), *Samgönguáætlun 2003-2014: Tillaga stýrihóps*, Reykjavík, Samgönguráðuneytið.
- Samkeppnisstofnun (2001), *Verðlagsþróun í smásölu 1996 til 2000*, Reykjavík, Samkeppnisstofnun.
- Shresta, N. R. (1988), „A structural perspective on labour migration in underdeveloped countries“, *Progress in Human Geography* 12(2), bls. 179–207.
- Sigríður H. Þórðardóttir (2001), *Starfsumhverfi ferðamálafultrúa: Viðhorfskönnun meðal ferðamálafultrúa á þáttum tengdum starfsumhverfi þeirra*, Reykjavík, Bygðastofnun.
- Sigurður Guðmundsson (1973), *Internal migration in Iceland*, Waterloo, University of Waterloo.
- Sigurður G. Magnússon (1993), „Alþýðumenning á Íslandi 1850–1940“, 7. kafli í: *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880–1990*, Reykjavík, Félagsvísindastofnun og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Sjaastad, L. A. (1962), „The costs and returns of human migration“, *Journal of Political Economy* 70.
- Skoðanakönnun DV um hvar fólk gerir reglulega innkaup til heimilisins, (2002, 23. október), DV, bls. 4.
- Stefán Ólafsson (1997), *Búseta á Íslandi: Rannsókn á búferlaflutningu*, Reykjavík, Bygðastofnun..
- Theodori, G. L. (2001), „Examining the Effects of Community Satisfaction and Attachment of Individual Well-Being“, *Rural Sociology* 66(4), bls. 618–628.
- Thomas Ingi Olrich (2001), *Menningartengd ferðaþjónusta*, Reykjavík, Samgönguráðuneytið.
- Tiebout, C.M. (1956), „A Pure Theory of Local Expenditures“, *Journal of Political Economy* 64, bls. 416–424.
- Todaro, M. P. (1969), „A model of labor migration and urban development in less developed countries“, *American Economic Review* 59.
- Valgerður Sverrisdóttir (2001). *Ræða iðnaðar- og viðskiptaráðherra á ársfundum Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum 10. október 2001*,

<http://www.stjr.is/interpro/ivr/ivr.nsf/pages/raeda00010046> (skoðaða 29. október 2002)

Þórarinn Sólmundarson (2000), *Samantekt um gagnaflytninga*, Sauðárkrókur, Byggðastofnun.

## Viðauki A. Tölfræðileg greining á búsetuskilyrðum

### A. Einfalt mat á lífsgæðum

Aðferð Greenwood, Hunt, Rickman og Treyz (1991) notast við hreinan aðflutning hvers landsvæðis og meðaltekjur við mat á lífsgæðum. Hér er farin sú leið að meta fall sem skýrir hreinan aðflutning sem fall af mismun meðaltekna á viðkomandi svæði og meðaltekna yfir allt landið. Eftirfarandi jafna var metin:

$$\Delta \log(P_i) = a_0 + a_1(Y_i - \bar{Y}) + e_i \quad (1)$$

þar sem  $P_i$  er fjöldi fólks sem býr á landsvæði  $i$ ,  $Y_i$  tákna meðaltekjur á svæði  $i$  sem fyrr,  $\bar{Y}$  eru meðaltekjur á öllu landinu og  $e$  er slembiliður. Þá er unnt að reikna út hversu mikill tekjumunurinn hefði þurft að vera til þess að fólksflutningar hefðu ekki átt sér stað: Ef tekjur hefðu þurft að vera hærri en meðaltal landsins þá er víst að lífsgæði eru verri á þessu svæði. Niðurstöðurnar eru í töflu A1.

Tafla A1. Niðurstöður mats á jöfnu fyrir hreinan aðflutning fólks, 1991–2000

Landsvæði	$a_0$	$a_1$	$R^2$
Höfuðborgarsvæðið	-0.139 (1.92)	0.002* (2.17)	0.20
Suðurnes	0.407 (4.74)	-0.004* (4.76)	0.83
Vesturland	0.313 (2.07)	-0.003* (2.09)	0.32
Vestfirðir	0.002 (0.02)	-0.0002 (0.20)	0.01
Norðurland vestra	-0.127 (0.54)	0.001 (0.50)	0.02
Norðurland eystra	0.014 (0.19)	-0.0001 (0.18)	0.002
Austurland	-0.025 (0.51)	0.0002 (0.32)	0.01
Suðurland	0.114 (1.30)	-0.001 (1.26)	0.12

Kenningin segir að stuðullinn  $a_1$  eigi að vera með jákvætt formerki og tölfræðilega marktækur. Þessi er einungis raunin fyrir höfuðborgarsvæðið. Stuðullinn er einnig jákvæður fyrir Norðurland vestra og fyrir Austurland en tölfræðilega ómarktækur. Í öllum öðrum tilvikum er stuðullinn með neikvætt, þ.e.a.s. rangt, formerki. Það er því unnt að draga þá ályktun af þessum niðurstöðum að meðaltekjur komi að litlu gagni við að útskýra mynstur búferlaflutninga og aðferð Greenwood og félaga því ekki vel fallin til mats á lífsgæðum hér á landi.

## B. Hagfræðilegt líkan og tölfræðilegar niðurstöður

### B.1 Líkan

Við snúum okkur nú að aðferðafræði Douglas og Wall. Í fyrsta hluta skýrslunnar er lýst niðurstöðum aðferðar þeirra við mat á lífsgæðum á Íslandi. Hér verður útreikningum lýst frekar. Gerum ráð fyrir að sú ánægja fólks sem stafar af búsetu á ákveðnu svæði sé fall af tekjum  $T$ , atvinnutækifærum  $A$ , almennum lífsgæðum  $L$  og einstaklingsbundnum þáttum  $\mathbf{e}$ . Tökum einstakling  $k$ . Ánægju hans af því að búa á landsvæði  $i$  má tákna á svofelldan hátt:

$$V_i^k = V\left(L_i, T_i, A_i, \mathbf{e}_i^k\right) \quad (2)$$

þar sem „sérviska“ hans er mæld með  $\mathbf{e}^k$ . Þessa „sérvisku“ má meðal annars rekja til hjúskapar og stofnunar heimilis, skilnaðar og veikinda, en þessir þættir gefa tilefni til flutnings af einstaklingsbundnum orsökum. Gefum okkur nú að þessar orsakir og aðrir einstaklingsbundnir þættir dreifist jafnt á mannfjöldann og séu óháðar lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum. Með öðrum orðum, líkurnar á því að einstaklingi  $k$  líki sérstaklega vel við landsvæði  $i$  eru óháðar lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum viðkomandi svæðis. Við getum orðað þetta á enn annan hátt: Gerum ráð fyrir því að smekkur einstaklinga sé sumpart svipaður, þannig að afstaða fólks sé hin sama til tekna og atvinnutækifæra og almennra lífsgæða. Hins vegar gerum við ráð fyrir að hver einstaklingur sé sérstakur að því leyti að hann kann betur að meta sum landsvæði en önnur að gefnum lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum. Við getum þá umritað nytjafallið í jöfnu (2) á eftirfarandi hátt:

$$V_i^k = u(L_i, T_i, A_i) + \mathbf{e}_i^k \quad (3)$$

þar sem  $L_i$  táknar lífsgæði á landsvæði  $i$ ,  $T_i$  táknar meðaltekjur,  $A_i$  táknar atvinnutækifæri, og  $\mathbf{e}_i^k$  sýnir hversu mikið einstaklingur  $k$  kann að meta landsvæði  $i$ . Þannig gerum við ráð fyrir því að skipta megi nytjum hvers einstaklings af því að búa á ákveðnu landsvæði í tvennt; annars vegar hluta sem hann á sameiginlegan með öðrum og hins vegar einstaklingsbundinn hluta.

Látum nú slembistærðina  $F_{ij}^k$  taka gildið 1 ef einstaklingur  $k$  ákveður að flytja frá landshluta  $i$  til landshluta  $j$ :

$$F_{ij}^k = \begin{cases} 1 & \text{ef } k \text{ flytur frá svæði } i \text{ til } j \\ 0 & \text{annars} \end{cases} \quad (4)$$

Táknum einstaklingsbundinn kostnað við slíkan flutning með  $C_{ij}$  og gerum ráð fyrir því að kostnaður við flutning á milli svæðanna tveggja geti farið eftir því í hvora áttina flutst er:  $C_{ij}$  þarf ekki að taka sama gildi og  $C_{ji}$ . Mismunandi húsnæðisverð getur t.d. valdið því að auðveldara er að flytja í aðra áttina. Að öllum líkindum er ódýrara að flytja af höfuðborgarsvæðinu, þar sem húsnæðisverð er tiltölulega hátt, út á landsbyggðina, en úr sveit í bæ. Hins vegar skiptir fjarlægð ekki máli vegna þess að hún er hin sama í báðar áttir!

Einstaklingur flytur á milli tveggja svæða ef hann hefur hag af því, þ.e.a.s. ef hann bætir hag sinn meira en sem nemur flutningskostnaði og ef hann hefur ekki meiri hag af því að flytja eitthvert allt annað. Líkurnar á því að einstaklingur flytji á milli svæðanna tveggja, þ.e.a.s. frá  $i$  til  $j$ , má þá rita á eftirfarandi hátt:

$$\begin{aligned} \Pr\left(F_{ij}^k = 1\right) &= \Pr\left\{U_j^k - C_{ij} > U_i^k, \text{ og } U_j^k - C_{ij} > U_r^k - C_{ir}; r \in \Phi_{ij}\right\} \\ &= \Pr\left\{e_i^k - e_j^k < u_j - u_i - C_{ij}, e_n^k - e_j^k < u_j - u_r - C_{ij} + C_{ir}\right\} \quad (5) \\ &= G(u_j - u_i - C_{ij}, u_j - u_r - C_{ij} + C_{ir}) \end{aligned}$$

þar sem  $\Phi_{ij}$  er mengi allra annarra svæða en  $i$  og  $j$ . Vegna þess að  $e$  hefur sömu dreifingu fyrir alla einstaklinga þá er fallið  $G$  einnig hið sama fyrir alla einstaklinga. Gerum nú ráð fyrir að fallið sé línulegt:

$$G(\cdot) = \mathbf{b}(u_j - u_i - C_{ij}) + \partial \sum_{r \in \Phi_{ij}} (u_j - u_r - C_{ij} + C_{ir}) \quad (6)$$

Líkurnar á því að einstaklingur ákveði að flytja frá sýslu  $i$  til sýslu  $j$  eru vaxandi fall af sameiginlegum nytjum hans af lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum á landsvæði  $j$ ,  $u_j$ , og neikvætt fall af kostnaði við flutninginn  $C_{ij}$ , notafalli af því að búa í sýslu  $i$ ,  $u_i$ , og einnig öllum öðrum sýslum  $\Phi_{ij}$ . Ef við gerum nú ráð fyrir að  $C_{jr} = C_{ir}$  að meðaltali fyrir öll  $r \in \Phi_{ij}$ , þá er auðvelt að reikna út hreinar líkur þess að einstaklingur flytji á milli sýslna  $i$  og  $j$ . Táknum þennan mismun með  $\mathbf{m}_{ij}$ :

$$\mathbf{m}_{ij} = \mathbf{w}(u_j - u_i) + \mathbf{r}(C_{ji} - C_{ij}) \quad (7)$$

þar sem  $\mathbf{w} = 2\mathbf{b} + \mathbf{d}(n-2)$  og  $\mathbf{r} = \mathbf{b} + \mathbf{d}(n-2)$ . Við gerum þá ráð fyrir að hreinar líkur fari eftir notagildi lífsgæða, tekna og atvinnutækifæra á báðum stöðum og kostnaði við flutning í hvora áttina um sig.

Við viljum finna væntanlegan fjölda einstaklinga sem vill flytja í hvora áttina um sig. Táknnum fjölda íbúa á landsvæði  $i$  með  $N_i$  og fjölda staða sem unnt er að flytja til á landsvæði  $j$  með  $L_j$ . Ef  $F_{ij}$  táknar flutning frá sýslu  $i$  til einhvers ákveðins staðar í sýslu  $j$  þá má rita væntanlegan fjölda þeirra sem flytja frá sýslu  $i$  til sýslu  $j$  á eftirfarandi hátt:

$$E(F_{ij}) = L_j \sum_{k=1}^{N_i} \Pr(F_{ij}^k = 1) \quad (8)$$

Þetta er unnt að umskrifa sem  $E(F_{ij}) = L_j N_i \Pr(F_{ij}^k = 1)$ . Takið eftir að jafna (8) gefur okkur líkur þess að einstaklingur flytji frá svæði  $i$  til svæðis  $j$  sem jákvætt fall af fjölda brottfluttra (umfram aðflutta), neikvætt fall af fjölda einstaklinga sem búa á svæði  $i$  og einnig neikvætt fall af fjölda einstaklinga sem búa á svæði  $j$ . Með því að sameina jöfnur (7) og (8) fæst:

$$E(f_{ij} - f_{ji}) = \mathbf{w}(u_j - u_i) + \mathbf{r}(C_{ji} - C_{ij}) \quad (9)$$

þar sem  $f_{ij} = F_{ij} / (N_i L_j)$ .

Við höfum hér með gert ráð fyrir að það séu mörg svæði innan landsvæðis  $j$  sem unnt er að flytja til og að þessi minni svæði geti verið margbreytileg hvað varðar lífsgæði, tekjur og atvinnumöguleika og að sérviska einstaklinganna geti knúið þá til þess að flytja fremur á eitt undirsvæðið en annað. Ástæða þess að við grípum til þessa ráðs er einföld: Það er nokkuð ljóst að sum landsvæði eru stærri en önnur. Þannig stendur einstaklingur sem hyggst flytja til Vestfjarða kannski frammi fyrir færri kostum hvað varðar búsetu en sá sem hyggst flytja til Norðurlands eystra eða höfuðborgarsvæðisins. Af þessum sökum er líklegt að stærri og fjölmennari landsvæði dragi fremur til sín fólk en þau sem eru smærri. Við reynum að leiðrétta þessa hugsanlegu skekkju með því að nota mannfjölda á hverju landsvæði til þess að tákna fjölda búsetukosta.

Jöfnu (9) má umrita:<sup>56</sup>

$$f_{ij} - f_{ji} = u_j - u_i + \mathbf{r}(C_{ji} - C_{ij}) + \mathbf{h}_{ij} \quad (10)$$

<sup>56</sup> Við höfum sett  $\mathbf{w}=1$  vegna þess að um raðanlegt notagildi er að ræða (e. *ordinal*).

þar sem  $\mathbf{h}$  er slembistærð. Á vinstri hlið jöfnunnar er hreinn brottflutningur („normaliseraður“) frá  $i$  til  $j$  en á hægri hlið er (sameignlegt öllum) notagildi af því að búa á þessum tveimur stöðum,  $u_j - u_i$ , og kostnaður við að fara í hvora áttina um sig,  $C_{ij} - C_{ji}$ .

Við höfum undir höndum gögn um hreinan brottflutning á milli allra landshluta. Einnig er unnt að áætla kostnað við búferlaflutning á grundvelli húsnæðisverðs. Hins vegar eru ekki neinar mælingar á ánægju íbúanna fyrir hendi. Gerum nú ráð fyrir að ánægja af búsetu á landsvæði  $i$  sé lýst með Cobb-Douglas falli af lífsgæðum, tekjum og atvinnutækifærum:

$$u_i(L_i, T_i, A_i) = \mathbf{a} \log(L_i) + \mathbf{g} \log(T_i) + \mathbf{w} \log(A_i), \quad \mathbf{a}, \mathbf{g}, \mathbf{f}, \mathbf{p} > 0 \quad (11)$$

Fallið gefur til kynna að víxlteygni lífsgæða, tekna og atvinnutækifæra sé jöfn einum: 10% minnkun lífsgæða krefst 10% hærri tekna, svo dæmi sé tekið, til þess að ánægjan haldist óbreytt. Við gerum nú ráð fyrir að atvinnutækifærum megi lýsa með tveimur breytum: atvinnuleysisstigi  $U$  og fiskkvóta  $K$ .

$$\mathbf{w} \log(A_i) = \mathbf{f} \log(U_i) + \mathbf{k} \log(K_i), \quad \mathbf{f}, \mathbf{k} > 0$$

Gerum einnig ráð fyrir því að lífsgæði stafi annars vegar af þéttbýli  $P$  og hins vegar af öllum öðrum þáttum  $O$ .

$$\mathbf{a} \log(L_i) = \mathbf{p} \log(P_i) + \mathbf{s} \log(O_i), \quad \mathbf{p}, \mathbf{s} > 0$$

Gerum að lokum ráð fyrir því að kostnaður við flutning sé fall af húsnæðisverði þannig að  $C_{ij} = H_j - H_i$ . Það er þá kostnaðarsamt að flytja úr sýslu þar sem fasteignaverð er lágt í sýslu þar sem það er hátt.

Við getum þá umritað jöfnu (10) á eftirfarandi hátt:

$$f_{ij} - f_{ji} = \mathbf{l}_j - \mathbf{l}_i + \mathbf{g} \log\left(\frac{T_j}{T_i}\right) + \mathbf{f} \log\left(\frac{U_j}{U_i}\right) + \mathbf{k} \log\left(\frac{K_j}{K_i}\right) + \mathbf{p} \log\left(\frac{P_j}{P_i}\right) + \mathbf{r}(H_i - H_j) + \mathbf{h}_{ij} \quad (12)$$

þar sem  $\mathbf{l}_i = \mathbf{s} \log(O_i)$ . Þessa jöfnu er auðvelt að meta vegna þess að við getum mælt allar þær breytur sem fyrir koma. Jafna þessi gefur margvíslegar athyglisverðar upplýsingar:

- Stuðullinn  $p$  segir okkur hversu mikils fólk metur þéttbýlið. Með því að bera saman metna stuðla  $p$  og  $g$  er síðan unnt að reikna út hversu mikið tekjur þurfa að vera hærrí í dreifbýlinu til þess að fólk ákveði að flytja sig ekki um set.
- Metnir stuðlar  $I_i$  og  $I_j$  gefa lífsgæði önnur en þau sem rekja má til þéttbýlis á svæðum  $i$  og  $j$  metnum í nytjaeiningum (e. *utility*). Stuðlamatið gerir kleift að raða landsvæðum upp eftir magni annarra lífsgæða.
- Stuðlarnir  $I_i$  og  $I_j$  og  $g$  gera mögulegt að reikna út peningalegt ígildi þess lífsgæðamunar  $O$  sem er á svæðum  $i$  og  $j$ . Lífsgæðamunurinn í nytjaeiningum er  $I_i - I_j$  og  $g$  segir okkur hve tekjumunurinn þarf að vera mikill til þess að vega upp á móti lífsgæðamuninum.
- Stuðlarnir  $I_i$  og  $I_j$  og  $f$  gera mögulegt að reikna út hversu mikill munur þarf að vera á atvinnuhorfum, mældum sem atvinnuleysi, til þess að vega upp á móti þeim lífsgæðamun sem til staðar er.
- Stuðlarnir  $I_i$  og  $I_j$  og  $k$  gera mögulegt að reikna út hversu mikill munur þarf að vera á atvinnuhorfum, mældum með kvóta, til þess að vega upp á móti þeim lífsgæðamun sem til staðar er.
- Stuðlarnir  $I_i$  og  $I_j$  og  $r$  gera mögulegt að reikna út hversu mikill munur þarf að vera hvað varðar flutningskostnað, þ.e.a.s. eftir því hvort farið er frá  $i$  til  $j$  eða  $j$  til  $i$ , til þess að enginn hreinn flutningur verði á milli svæðanna þrátt fyrir lífsgæðamun.

## B.2 Niðurstöður

Metum nú jöfnu (12). Við gefum lífsgæðum gildið 1 fyrir Reykjavík,  $I=1$  og metum jöfnuna fyrst einungis með lífskjarabreytunum; meðaltekjum og atvinnuleysisstigi, auk fasteignaverðs. Niðurstöðurnar eru í fyrsta dálki töflu A2 hér fyrir neðan. Tekjur hafa ekki tölfræðilega marktækan stuðul en atvinnuleysi og húsnæðiskostnaður hafa marktæka stuðla með þeim formerkjum sem við bjuggumst við: hátt atvinnuleysi og hátt fasteignaverð dregur úr hreinum aðflutningi fólks.

Tafla A2. Tölfræðilegt mat á jöfnu (12)

	I	II	III	IV[1]	V
Höfuðborgarsvæðið	1	1	1	1	1
	0.88*	2.32*	2.29*	2.júl	feb.29
Vesturland	(45.0)	(9.3)	(9.2)	(8.1)	(9.11)
	0.79*	2.29*	2.27*	2.apr	feb.28
Vestfirðir	(37.8)	(8.7)	(8.7)	(7.6)	(8.62)
	0.87*	2.34*	2.31*	2.okt	feb.32
Norðurland vestra	(36.2)	(9.0)	(8.8)	(7.8)	(8.69)
	0.92*	1.83*	1.83*	jan.73	jan.84
Norðurland eystra	(78.0)	(11.4)	(11.5)	(10.7)	(11.43)
	0.86*	2.50*	2.47*	feb.23	feb.46
Austurland	(45.7)	(8.7)	(8.6)	(7.6)	(8.50)
	0.92*	2.29*	2.26*	2.ágú	feb.27
Suðurland	(49.5)	(9.4)	(9.3)	(8.3)	(9.16)
	0.92*	2.03*	2.03*	jan.87	2.feb
Suðurnes	(56.9)	(10.5)	(10.6)	(9.6)	(10.50)
$\log(T_i/T_j)$	0.07	-0.18	-0.20	-0.16	-0.13
	(0.6)	(1.4)	(1.5)	(1.2)	(0.89)
$\log(U_i/U_j)$	-0.02*	-0.01	-0.01	-0.03	-0.01
	(2.6)	(0.4)	(0.6)	(1.8)	(0.43)
$\log(P_i/P_j)$		0.48*	0.46*	0.37	0.45
		(5.8)	(5.3)	(4.1)	(5.09)
$\log(K_i/K_j)$			-0.02	-0.04	-0.02
			(1.0)	(1.5)	(1.11)
$\log(S_i/S_j)$					0.05
					(1.25)
$\log(M_i/M_j)$					-0.01
					(0.22)
$H_i - H_j$	-0.001*	-0.002*	-0.002*	-0.002*	-0.002*
	(2.4)	(3.1)	(3.2)	(2.6)	(3.25)

t-gildi í svigum. \* táknar marktækni við 5% óvissumörk.

Lítum nú á hvað matið segir okkur um hvar lífsgæði eru mest á landinu. Tafla A3 raðar landsvæðum upp eftir lífsgæðum.

Tafla A3. Röðun lífsgæða eftir landsvæðum

<i>Lífsgæði</i>	<i>Landsvæði</i>
Mest lífsgæði	Höfuðborgarsvæðið (1)
Næst mest lífsgæði	Norðurland eystra, Suðurnes, Suðurland (0,92)
Miðlungs lífsgæði	Vesturland (0,88)
Miðlungs lífsgæði	Norðurland vestra (0,87)
Næst minnst lífsgæði	Austurland (0,86)
Minnst lífsgæði	Vestfirðir (0,79)

Takið eftir að röðun svæðanna er nátengd þéttbýlismyndun. Lífsgæði mælast mest á höfuðborgarsvæðinu, þá á Norðurlandi eystra (Akureyri) og nágrennasveitum höfuðborgarinnar, þá Vesturlandi og Norðurlandi vestra og minnst á Austurlandi og Vestfjörðum.

Við kljúfum nú lífsgæðin upp í tvennt, annars vegar þau sem rekja má til þéttbýlis og hins vegar öll önnur lífsgæði. Niðurstöðurnar eru í öðrum dálki Töflu A2. Stuðull við þéttbýlið, sem er mælt með íbúatölu í stærsta bæjarfélagi innan landssvæðisins, hefur jákvæðan og tölfræðilega marktækan stuðul. Stuðullinn við fasteignaverðið helst marktækur með neikvæðu formerki en stuðullinn við atvinnuleysið verður tölfræðilega ómarktækur. Tekjur gefa eftir sem áður engar upplýsingar um búferlaflutninga. Lítum nú á röðun þeirra lífsgæða sem *ekki* má rekja til þéttbýlisins.

Tafla A4. Röðun lífsgæða eftir landssvæðum eftir að tillit hefur verið tekið til þéttbýlis

<i>Lífsgæði</i>	<i>Landssvæði</i>
Mest lífsgæði	Austurland (2,50)
Næstmest lífsgæði	Norðurland vestra (2,34)
Lífsgæði fyrir ofan meðallag	Vesturland (2,32)
Miðlungs lífsgæði	Vestfirðir og Suðurland (2,29)
Lífsgæði fyrir neðan meðallag	Suðurnes (2,03)
Næstminnst lífsgæði	Norðurland eystra (1,83)
Minnst lífsgæði	Höfuðborgarsvæðið (1)

Takið eftir að röðun lífsgæðanna er nú allt önnur. Austurland fer úr næstlægsta sæti í það efsta og höfuðborgarsvæðið fer úr efsta sæti í það lægsta. Við minnumst þess að skoðanakönnun Byggðastofnunar leiddi í ljós að ánægja með umhverfisskilyrði er mest á Austurlandi, Norðurlandi og Vesturlandi. Ánægja með umhverfisskilyrði var minnst á Faxaflóasvæðinu, Vestfjörðum og á Suðurlandi og það skín í gegn í töflu A4.

Við bætum næst við upplýsingum um kvóta (aflamark) á hvern íbúa. Niðurstöðurnar eru í þriðja dálki töflu A2. Þar kemur í ljós að kvótinn hefur ekki tölfræðilega marktækan stuðul og þar að auki er formerkið neikvætt, kvótinn fækir fólk frá ef eitthvað er. Hins vegar kemur í ljós að kvótinn hefur áhrif á fasteignaverð og þannig óbein áhrif á búferlaflutninga, þótt með öfugum formerkjum sé. Kvótamissir leiðir til minni tekna og lægra fasteignaverðs sem gerir erfiðara um vik að flytja frá viðkomandi stað.<sup>57</sup>

Næst bætum við gervibreytum við fyrir hvert ár. Niðurstöður eru í fjórða dálki Töflu A2. Flutningar virðast hafa verið í meira lagi árin 1994–1998, mestir að meðaltali árið 1996. Aðrir stuðlar breytast lítið. Röðun landsvæða eftir lífsgæðum breytist ekki.

Sú spurning krefst nú svara í hverju vinsældir þéttbýlisins felist. Skoðanakönnun Byggðastofnunar gaf nokkrar vísbendingar. Fjölbreyttari störf, menning og listir hljóta að skipta máli. Í fimmta dálki töflu A2 bætum við hlutfalli þjónustu  $S$  og iðnaðar  $M$  í mannafla. Hugmyndin er sú að þessar greinar bjóði upp á fjölbreyttari störf en frumframleiðslan; fiskveiðar og landbúnaður. Það kemur nokkuð á óvart að umfang þessara greina virðist ekki hafa mælanleg áhrif á mynstur búferlaflutninganna. Sú breyta sem mælir íbúafjölda stærsta bæjarfélagsins hefur eftir sem áður jákvæðan og tölfræðilega marktækan stuðul. Stuðlar við hlut þjónustu og iðnaðar í mannafla eru tölfræðilega ómarktækir. Stuðull við þjónustu er þó aðeins marktækari og með jákvætt formerki.

Tafla A5 hér fyrir neðan raðar landsvæðunum upp fyrir hverja breytu sem gæti haft áhrif á búferlaflutningana. Þetta eru: fjöldi íbúa í stærsta bæjarfélagi; lífsgæði önnur en þau sem eiga rætur að rekja til þéttbýlis; meðaltekjur; atvinnuleysi; kvóti á hvert mannsbarn; velferð sem er fall af breytunum fimm skv. jöfnu (11) og húsnæðisverð. Samkvæmt jöfnu (12) ræðst mynstur búferlaflutninga af samanburði velferðar og húsnæðisverðs.

Takið eftir að þau lífsgæði sem tengjast þéttbýli og margmenni eru mest á höfuðborgarsvæðinu en öll önnur lífsgæði, þ.e.a.s. þau sem ekki er unnt að rekja til þéttbýlis, eru þar minnst. Þrátt fyrir slök lífsgæði að öðru leyti og tiltölulega mikið atvinnuleysi, þá nægir margmennið til þess að koma höfuðborgarsvæðinu í efsta sæti hvað varðar almenna velferð. En fasteignaverð er einnig hæst í höfuðborginni og þar með kostnaður við flutning annars staðar að af landinu. Norðurland eystra, Suðurland og Suðurnes njóta einnig lífsgæða vegna þéttbýlis. Velferð er mikil á þessum stöðum og fasteignaverð hátt.

---

<sup>57</sup> Við máttum jöfnu þar sem fasteignaverð er skýrt með kvóta á hvert mannsbarn. Í ljós kom að meiri kvóti veldur herra fasteignaverði.

Tafla A5. Lífsgæðamælikvarði fyrir Ísland, 1993–2000

	Lífsgæði, atvinnuleysi, velferð		Lífskjör			Velferð	Húsnæði
	Stærsti bær	Ómæld lífsgæði	Tekjur	Atvinnuleysi	Kvóti		
Höfuðsv.	1	8	2	6	5	1	1
Vesturland	5	4	4	2	7	5	8
Vestfirðir	6	5	3	1	6	8	4
Norðurland vestra	7	2	8	8	8	7	5
Norðurland eystra	2	7	5	7	1	3	2
Austurland	8	1	6	3	3	6	6
Suðurland	4	3	7	4	4	2	7
Suðurnes	3	6	1	5	2	4	3

Austurland tekur gagnstæðan pól í hæðina. Þar er velferð vegna þéttbýlis minnst en önnur velferð mest á landinu. Austfirðingar eru greinilega ánægðir með náttúru og veðurfar. En lítið þéttbýli hefur samt í för með sér að velferð er tiltölulega lítil; Austurland er númer sex hvað almenna velferð varðar. Fasteignaverð er einnig hið sjötta í röðinni.

Á töflu A6 sést raðfylgnistuðla á milli breytnanna í töflu A5.

Tafla A6. Raðfylgnistuðlar

	Tekjur	Atvinnuleysi	Kvóti	Bær	Velferð	Húsnæðisverð
Lífsgæði	-0,74	0,21	-0,33	-0,90	-0,55	-0,79
Tekjur	1,00	0,26	0,26	0,55	0,21	0,52
Atvinnuleysi		1,00	-0,14	-0,36	-0,36	-0,50
Kvóti			1,00	0,43	0,45	0,40
Bær				1,00	0,83	0,64
Velferð					1,00	0,45

Velferð hefur hæsta fylgni við þéttbýlið (0,83) og mun lægri fylgni við meðaltekjur (0,21). Fasteignaverðið hefur einnig hæsta fylgni við almenna velferð, þá við meðaltekjur. Það er því greinilegt að umfang búferlaflutninga veltur á samanburði velferðar, sem fer einkum eftir þéttbýlinu, og húsnæðisverðs. En munur á fasteignaverði þarf að vera mjög mikill til þess að vege upp á móti áhrifum þéttbýlisins. Ef við notum metna stuðla til þess að reikna út hvað munur á fasteignaverði þarf að vera mikill til þess að koma í veg fyrir búferlaflutninga á milli tveggja landsvæða sem hafa misstóra byggðarkjarna þá fáum við mynd I-12 í fyrsta hluta skýrslunnar.

Myndin segir okkur að til þess að koma í veg fyrir flutning fólks til landsvæðis þar sem stærsti byggðarkjarni er 40% stærrí þá þarf fasteignaverð að vera um 80% hærra. Ef um tvöfalt stærrí byggðarkjarna er að ræða þá verður fasteignaverðið að vera 370% hærra! En í raun munar minna á fasteignaverði í þéttbýli og dreifbýli. Árið 2000 voru íbúar Reykjavíkur um 7,4 sinnum fleiri en íbúar Akureyrar. Á sama ári var fasteignaverð á Norðurlandi eystra 77% af landsmeðaltali og á höfuðborgarsvæðinu 107%. Fasteignaverð var því 40% hærra á höfuðborgarsvæðinu, sem er mun lægra en það sem þyrfti til þess að koma í veg fyrir búferlaflutninga (1,369%! ). En þótt mismunur fasteignaverðs verði aldrei nægilega mikill til þess að koma alfarið í veg fyrir búferlaflutninga þá er ljóst að því meiri sem munurinn er, því minni verða búferlaflutningarnir.

### B.3 Húsnæðisverð og búferlaflutningar

Mynd I-14 sýndi skýrt að fjöldi nýbygginga er minnstur þar sem húsnæðisverð er hlutfallslega lægst. Þetta á t.d. við um Vesturland, Vestfirði, Norðurland vestra og Austurland.

Til þess að prófa tengls framkvæmda og fasteignaverðs frekar var metin eftirfarandi jafna fyrir árin 1990–1996:

$$\log(I_{it}) = \mathbf{b}_t + \mathbf{b}_1 \log(P_{it}) + \mathbf{h}_{it} \quad (13)$$

þar sem  $\mathbf{b}_t$  er gervibreya fyrir hvert árána sjö og  $\mathbf{b}_1$  er teygnistuðull. Jafnan er metin fyrir landsvæðin átta og árin sjö með þversniðsgögnum (e. *panel data*).  $I$  táknar byggingu nýs íbúðarhúsnæðis sem er mælt með annars vegar fjölda nýbygginga sem hafnar eru á hverju ári og hins vegar rúmmáli nýbygginga sem hafnar eru.  $P$  táknar hlutfallslegt meðalverð íbúðarhúsnæðis (á fermetra í fjölbýli) í hverjum landshluta og  $\mathbf{h}$  er slembiliður sem fyrr. Niðurstöðurnar eru í töflu A7.

Við mátum jöfnurnar fyrst með því að undanskilja höfuðborgarsvæðið vegna þess að það sker sig nokkuð úr (mun hærra fasteignaverð og mun meiri framkvæmdir) en bætum síðan höfuðborgarsvæðinu við.

Teygni nýbygginga með tilliti til fasteignaverð er rúmlega 2 þegar höfuðborgarsvæðið er undanskilið, hvort heldur við mælum nýbyggingar með fjölda þeirra eða rúmmáli. Hins vegar hækkar teygnin í rúmlega 5,5 þegar við bætum höfuðborgarsvæðinu við.

Mynd A2 og tafla A7 eru í samræmi við kenningu Tobins og lýsir hún því vel umfangi byggingariðnaðar á Íslandi. En greining okkar bendir til þess að kenning hans lýsi einnig vel umfangi búferlaflutninga í landinu. Flutningur fólks úr dreifbýli í þéttbýli tefst einkum vegna kostnaðar sem felst í því að selja fasteign í heimabyggð fyrir tiltölulega lágt verð og flytja í þéttbýli þar sem verð á fasteignum er mun hærra. Því má segja að teygni byggingaframkvæmda með tilliti til (hlutfallslegs) fasteignaverðs skipti höfuðmáli fyrir umfang búferlaflutninga. Ef teygnin er há þá eykst framboð húsnæðis á

Þéttbýlissvæðunum ört og mismunur á fasteignaverði í þéttbýli og dreifbýli verður ekki mikill. Þetta heldur kostnaði við búferlaflutninga í skefjum og fleiri sjá hag sínum best borgið með því að flytja sig um set.

Tafla A7. Húsbyggingar og fasteignaverð

	Höfuðborgarsvæðið		Höfuðborgarsvæðið	
	Fjöldi nýbygginga	Rúmmál nýbygginga	Fjöldi nýbygginga	Rúmmál nýbygginga
$\log(P_{it})$	feb.13 (2.46)	feb.13 (2.50)	maí.68 (8.51)	maí.76 (8.63)
1990	-4.95 (1.36)	-5.80 (1.63)	-20.55 (7.22)	-20.05 (7.03)
1991	-5.10 (1.38)	-5.90 (1.64)	-20.82 (7.25)	-20.39 (7.09)
1992	-5.06 (1.37)	-5.86 (1.62)	-20.82 (7.25)	-20.38 (7.09)
1993	-5.70 (1.51)	-6.46 (1.75)	-21.60 (7.38)	-21.18 (7.21)
1994	-5.52 (1.48)	-6.34 (1.74)	-21.40 (7.36)	-20.93 (7.19)
1995	-5.79 (1.52)	-6.61 (1.77)	-21.91 (7.40)	-21.45 (7.23)
1996	-6.34 (1.66)	-7.04 (1.88)	-22.23 (7.48)	-21.87 (7.34)

Sú spurning vaknar nú hvað ráði teygni byggingastarfsemi með tilliti til fasteignaverðs. Kenningar rekstrarhagfræðinnar segja okkur að svarið sé að finna í lögum jaðarkostnaðarkúrfu greinarinnar. Lögum kúrfunnar veltur á því hversu auðvelt og hversu kostnaðarsamt er að þjálfa og ráða nýtt starfsfólk í greinina; hversu dýrt er að nota vinnuafli sem vinnur yfirvinnu; og hversu mikið almenn laun hækka á vinnumarkaði þegar byggingaiðnaðurinn eykur mannaáðningar sínar og launagreiðslur.

## Viðauki B. Kynning á svæðunum fjórum

Rannsóknin sem hér er greint frá byggist á viðtölum við fólk á fjórum landsvæðum. Ekki er við það miðað að rannsóknin gefi tæmandi mynd af búsetuskilyrðum á þessum svæðum og í vali á viðmælendum var ekki sérstaklega leitast við að draga upp mynd af viðkomandi svæði sem slíku. Hér á eftir er greint stuttlega frá ýmsu er varðar þau byggðarlög sem heimsótt voru. Þar er meðal annars stuðst við nýlega úttekt Byggðastofnunar á landshlutakjörnum annars vegar og sjávarbyggðum hins vegar.<sup>58</sup> Um er að ræða tvær skýrslur og fjallaði önnur um það sem Byggðastofnun kallar landshlutakjarna en hin um sjávarbyggðir. Ekki var í úttektum Byggðastofnunar fjallað um öll byggðarlög þar sem þeir einstaklingar búa sem rætt var við í þeirri rannsókn sem hér um ræðir.

### *Byggðir á Mið-Austurlandi*

Á Mið-Austurlandi voru heimsóttir einstaklingar sem bjuggu í eftirfarandi byggðarlögum:

*Stöðvarfjörður.* Þar búa um 260 manns og hefur íbúum fækkað á undanförunum árum. Útgerð og fiskvinnsla eru meginstöðir atvinnulífsins. Þar er einnig grunnskóli, leikskóli, tónlistarskóli, heilsugæslustöð, gistiheimili, banki og pósthús. Rekstur sveitarfélagsins hefur verið erfiður og eru viðræður í gangi um hag sveitarfélagsins af sameiningu við Búðahrepp og Fáskrúðsfjarðarhrepp.

*Fáskrúðsfjarðarkaupstaður/Búðahreppur.* Búðahreppur er með tæplega 570 íbúa og hefur íbúum fækkað undanfarin ár þó að dregið hafi úr fækkuninni á allra síðustu árum. Atvinnulífið byggist að miklu leyti á útgerð og fiskvinnslu. Kaupfélag Fáskrúðsfjarðar er langstærsti atvinnurekandi bæjarins og rekur útgerð og frystihús. Loðnuvinnslan er einnig stór vinnuveitandi. Í Búðahreppi er grunnskóli, leikskóli, tónlistarskóli, heilsugæslustöð og dvalarheimili fyrir aldraða, banki, pósthús og margs konar lítil verslunar, og þjónustufyrirtæki. Rekstur sveitafélagsins hefur verið nokkuð þungur og framlegð neikvæð.

*Fjarðabyggð.* Sveitarfélagið varð til árið 1998 með sameiningu þriggja sveitarfélaga, Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðarhrepps. Í sveitarfélaginu búa um 3070 manns og hefur íbúum fækkað undanfarin ár. Byggð í sveitarfélaginu er að mestu bundin við þrjá þéttbýlisstaði. Sjávarútvegur er aðalátvinnugreinin í sveitarfélaginu en einnig er opinber þjónusta nokkur. Stærsta fyrirtækið í Fjarðabyggð er Síldarvinnslan hf en þar starfa um 300 manns. Meðal annarra stórra fyrirtækja má nefna Hraðfrystihús Eskifjarðar hf. með tæplega 300 starfsmenn. SR-Mjöl og Skinney-Pinganes. Í sveitarfélaginu er að finna svæðisskrifstofu fyrir Vegagerð ríkisins, Skólaskrifstofu Austurlands, Sýsluskrifstofu og Fjórðungssjúkrahús Austurlands, svo eitthvað sé nefnt. Í hverju byggðarlagi eru grunnskólar, leikskólar, íþróttahús, sundlaugar og

---

<sup>58</sup> Heimild: Byggðastofnun (2001a)

tónlistarskóli. Í Neskaupstað er svo Verkmenntaskóli Austurlands. Skuldastaða Fjarðabyggðar er ágæt en framlegð með minna móti og rekstur málaflokka nokkuð þungur.

*Egilsstaðir og Austur-Hérað.* Þar eru rúmlega 2000 íbúar og hefur þeim fjölgað lítillega á undanförunum árum. Egilsstaðir eru þó stærsti hluti þessa sveitarfélags, var með um 1600 íbúa við sameiningu. Flestir íbúarnir starfa við þjónustu og opinbera starfsemi. Á Egilsstöðum hefur þróast stór samgöngu- og þjónustumiðstöð fyrir Fljótsdalshérað og allt Mið-Austurland. Þjónusta er margvísleg á Egilsstöðum, til dæmis Kaupfélag Héraðsbúa, Svæðisskrifstofa RARIK, Skattstofa Austurlands, Vinnueftirlit Ríkisins, Fasteignamat Ríkisins, Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Austurlandi, Svæðisvinnumiðlun Austurlands og Héraðsdómur Austurlands. Í sveitarfélaginu eru leikskólar, grunnskólar, tónlistarskólar, sundlaugar, íþróttahús og Menntaskólinn á Egilsstöðum. Tekjur sveitarfélagsins eru fremur lágar miðað við sambærileg sveitarfélög á landsvísu og framlegð því lítil. Þó eru skuldir ekki háar en rétt er að nefna mikil útgjöld til skólamála. Almenn er því vart hægt að tala um illa statt sveitarfélag þó svo að framlegð sé ekki mikil.

Dreifbýli í kringum Egilsstaði skiptist í þrjú sveitarfélög, Fellahrepp, Fljótsdalshrepp og Norður-Hérað:

*Fellahreppur* er með um 450 íbúa, flesta í þéttbýlinu Fellabæ. Atvinnuhættir eru mjög svipaðir því sem gerist í nágrennasveitarfélaginu Austur-Héraði, það er að segja, stærstur hluti ársverka er í þjónustu og opinberri starfsemi. Fjárhagur sveitarfélagsins er með ágætum, tekjur í meðallagi miðað við sambærileg sveitarfélög og útgjöld nokkru lægri.

*Fljótsdalshreppur* er sveitahreppur í Fljótsdal inn af Austur-Héraði þar sem landbúnaður er aðalvinnugreinin (69% ársverka). Þessa sér og merki í lágum tekjum sveitarfélagsins. Rekstur þess er þó ekki þungur og fjárhagsstaðan því í sæmilegu lagi.

*Norður-Hérað* er sameinað sveitarfélag þriggja sveitahreppa á Jökuldal og norðanverðu Héraði. Landbúnaður er meginatvinnugreinin líkt og í Fljótsdalshreppi. Vegna hárra Jöfnunarsjóðsframlaga er tekjustaða sveitarfélagsins þó góð og það því mjög sterkt fjárhagslega.

Um Mið-Austurland í heild sinni má segja að gögn bendi til þess að hlutfall sérskóla og háskólamenntaðs fólks á svæðinu sé frekar lágt og er langt að sækja slíka menntun. Þótt ástand vega sé ágætt á mörgum stöðum eru þeir þó víða vondir og fara þarf um fjallvegi milli margra staða. Almenningsamgöngur innan svæðisins eru ekki miklar, helst í tengslum við flugvélar Flugfélags Íslands. Í greiningu Byggðastofnunar voru helstu styrkleikar Austurlands taldir vera eftirfarandi: Egilsstaðir njóta þess að vera miðstöð opinberrar stjórnsýslu, verslunar, þjónustu og menntunar á Austurlandi. Þar er meðal annars héraðsdómari, skattstofa, heilsugæslustöð og menntaskóli.

Atvinnuþróunarfélag Austurlands og fræðslunet Austurlands hafa aðsetur á Egilsstöðum sem og Skógrækt ríkisins á Hallormsstað í nágrenni Egilsstaða. Á Egilsstöðum er fjölbreytt og þróttmikið atvinnulíf, margar verslanir og öflug þjónustustarfsemi. Egilsstaðir liggja við þjóðveg eitt og Flugfélag Íslands heldur enn uppi flugi þangað, auk þess sem flugvöllurinn er varaflugvöllur fyrir millilandaflug til Íslands.

Íbúar Egilsstaða hafa sterka sjálfsmynd og álíta Egilsstaði vera höfuðstað Austurlands. Egilsstaðir eru ungt byggðarlag, bæjarskipulag staðarins er að mörgu leyti í samræmi við nútímaþarfir og nú eru lóðamál í góðu horfi. Íbúum Egilsstaða hefur fjölgað undanfarin ár þrátt fyrir almenna fólksfækkun á Austurlandi.

Veikleikar voru þessir helstir: Staða Egilsstaða sem verslunar- og þjónustukjarna á Austurlandi er ekki sterk að því leyti að ekki hefur tekist að skapa einingu um það á Austurlandi. Landshlutakjarnahlutverk Egilsstaða er ekki að fullu viðurkennt á svæðinu, t.d. þegar kemur að því að ákveða staðsetningu þjónustu. Egilsstaðir hafa ekki aðgang að sjó og þá hafa Egilsstaðir og Austurland almennt fengið þá ímynd að þar séu flokkadrættir út af ýmsum málum, svo sem umhverfismálum. En íbúum í þéttbýli á Austurlandi hafði fækkað verulega á árunum 1989–1999. Fækkunin varð mest á suðurfjörðum Austfjarða en minnst á norðurfjörðunum. Mun meiri fækkun varð í dreifbýli. Í takt við þetta fækkaði ársverkum einnig, mest á suðurfjörðunum.

Ógnanir voru helstar þær að iðnaðaruppbygging við Reyðarfjörð gæti dregið úr vægi Egilsstaða sem landshlutakjarna vegna fólksfjölgunar á Reyðarfirði, sem er að ýmsu leyti miðsvæðis í landssamgöngukerfi fjarðanna og verður það í enn meira mæli þegar göng milli Reyðarfjarðar og Fáskrúðsfjarðar eru komin. Þó er reyndar líklegt að aukinn íbúafjöldi á Austurlandi muni koma Egilsstöðum vel að ýmsu leyti og staðurinn gæti hæglega gegnt hlutverki fyrir ýmsa sérhæfða þjónustu á svæðinu. Uppsagnir hafa ógnað atvinnuástandi í ýmsum sjávarbyggðum á Austurlandi.

Tækifærin voru þessi: Egilsstaðir hafa möguleika á uppbyggingu þjónustu á ýmsum sviðum vegna fjarlægðarverndar frá Reykjavík. Ef af byggingu álvers í Reyðarfirði verður mun það styrkja stöðu Austurlands og þar með Egilsstaða. Gert er ráð fyrir að allt að þriðjungur starfsmanna muni verða búsettur á Egilsstöðum og er gert ráð fyrir því í aðalskipulagi. Uppi eru hugmyndir um iðnaðarhverfi í nágrenni flugvallarins.

### *Byggðir á norðanverðum Vestfjörðum*

Á norðanverðum Vestfjörðum voru heimsóttir einstaklingar í flest bæjarfélög sem tilheyra Ísafjarðarbæ. Hann varð til árið 1996 með sameiningu sex sveitarfélaga á norðanverðum Vestfjörðum, en fjallað verður um hvert byggðarlag innan sveitarfélagsins auk þess sem fjallað verður um sveitarfélagið í heild sinni.

*Þingeyri* og dreifbýli við Dýrafjörð. Þetta er það byggðarlag innan Ísafjarðarbæjar sem er lengst frá Ísafjarðarkaupstað. En milli Þingeyrar og Ísafjarðar eru 48 km og er yfir

einn fjallveg að fara, Gemlufallsheiði, auk þess sem fara verður í gegnum göngin um Breiðadalsheiði. Á Þingeyri búa um 350 manns en voru árið fyrir sameiningu um 420. Íbúum hefur því fækkað. Atvinna á staðnum byggist á opinberri þjónustu og útgerð. Bensínstöðin á staðnum selur mjólk og brauð og helstu nauðsynjar en önnur matvöruverslun er þar ekki. Handverksfólk selur vörur sínar á staðnum og einn „bar/veitingastaður“ er opinn um helgar. Þarna er íþróttamiðstöð með innanhússundlaug, grunnskóli, tónlistarskóli og leikskóli og nýtt dvalarheimili ásamt heilsugæslustöð. Sparisjóður Vestfirðinga er með útibú á staðnum og þar er einnig póstafgreiðsla. Einnig er á Þingeyri elsta starfandi vélsmiðja landsins.

*Flateyri* við Önuðarfjörð. Þar búa um 300 manns en voru við sameiningu um 350. Frá Flateyri eru tæpir 10 kílómetrar að gangamunna Vestfjarðaganganna. Flateyringar eru í sömu aðstöðu og Þingeyringar því að engin verslun er á staðnum utan bensínstöðvar sem selur helstu nauðsynjar. Flateyringar hafa einnig „bar“ og handverkssölu. Grunnskóli, tónlistarskóli og leikskóli eru á staðnum ásamt sundlaug og útibúi frá Sparisjóði Vestfirðinga auk póstafgreiðslu.

*Suðureyri* við Súgandafjörð. Þar búa rúmlega 300 manns sem er svipuð tala og var við sameiningu 1996. Flestir hafa atvinnu sína af sjávarútvegi. Smábátaútgerð er öflug og setur mikinn svip á bæjarlífið, einkum á sumrin. Á Suðureyri er bensínstöð sem selur helstu nauðsynjar en engin matvöruverslun er á staðnum. Einnig má finna þar, Sparisjóð Bolungarvíkur, póstafgreiðslu, grunnskóla, leikskóla, sundlaug og fjarvinnslustöð. Frá Suðureyri eru um 23 km til Ísafjarðar en þangað er flest þjónusta sótt. Súgfirðingar fara um göngin í Breiðadalsheiði til að komast til Ísafjarðar og eru margir sem sækja vinnu milli byggðarlaga. Á Suðureyri er hitaveita og eina útisundlaugin á norðanverðum Vestfjörðum.

*Ísafjörður* við Skutulsfjörð. Þar búa um 3200 manns en voru fyrir sameiningu um 3400. Ísafjörður er af mörgum talinn höfuðstaður Vestfjarða. Ísafjörður byggðist upp í kringum útgerð og verslun en hefur ekki farið varhluta af stórfelldum samfélagsbreytingum síðustu ára fremur en aðrir útgerðarstaðir. Þó hafa margir íbúar Ísafjarðar atvinnu af sjávarútvegi en einnig af opinberri þjónustu. Breytingarnar hafa getið af sér nýjar áherslur og nú eru á Ísafirði sterk hátæknifyrirtæki sem ekki síst eiga grundvöll sinn í sjávarútvegi. Fyrirtæki á Ísafirði hafa náð fótfestu á erlendum mörkuðum í framleiðslu sjávarfangs, tækja til vinnslu á rækju, vigtunar sjávarafurða ásamt veiðarfærahönnun og ráðgjöf. Þessi fyrirtæki eru til að mynda 3X stál, Hraðfrystihúsið Gunnvör og Netagerð Vestfjarða. Á Ísafirði er sýslumaður, lögregla, sjúkrahús og heilsugæslustöð, leikskólar, grunnskólar og Menntaskólinn á Ísafirði. Þar eru einnig Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða og útibú frá ýmsum rannsóknarstofnunum svo sem HAFRÓ, RF og MATRA.

*Súðavík* við Álftafjörð. Þar búa um 220 manns og hefur þeim fækkað á undanfönum árum. Flestir íbúanna hafa atvinnu af sjávarútvegi. Milli Súðavíkur og Ísafjarðar eru um 20 km og er flestöll þjónusta sótt til Ísafjarðar. Á Súðavík er þó sparisjóður,

pósthús, rækjuvinnsla og mikil sumarhúsabyggð. Sumarhúsabyggðin er í gamla þorpinu þar sem snjóflóð féll árið 1995. Á Súðavík er leikskóli, grunnskóli og heilsugæslustöð. Fjármál sveitarfélagsins virðast vera í ágætum málum, það er þó nokkuð skuldbætt en reksturinn virðist ganga ágætlega.

*Bolungarvík*, við samnefnda vík, er nyrsta byggð á Vestfjörðum. Þangað er ekið frá Ísafirði um Óshlíð og er leiðin tæplega 20 km. Íbúar er um 960 en voru 1095 fyrir 5 árum og 1215 fyrir 10 árum. Í Bolungarvík er bæði loðnuvinnsla og rækjuvinnsla og hefur meirihluti bæjarbúa atvinnu tengda sjávarútvegi. Í Bolungarvík er grunnskóli, tónlistarskóli, leikskóli, íbúðir fyrir aldraða, íþróttahús og sundlaug, minjasafn og náttúrustofa Vestfjarða. Bolungarvík er betur stödd en margir aðrir þéttbýlisstaðir á norðanverðum Vestfjörðum. Þar eru verslanir svo heimamenn þurfa ekki að sækja dagleg innkaup til Ísafjarðar. Rekstur sveitarfélagsins virðist vera nokkuð þungur og sveitarfélagið nokkuð skuldbætt.

Eins og kom fram hér að ofan þá tilheyra flestir staðanna sem sóttir voru heim á Vestfjörðum sama sveitarfélaginu, Ísafjarðarbæ. Hér á eftir verður fjallað um þau atriði sem snúa að sveitarfélaginu í heild sinni.

Sveitarfélagið Ísafjarðarbær varð til árið 1996 við sameiningu sex sveitarfélaga á norðanverðum Vestfjörðum. Þessi sveitarfélög voru Ísafjarðarkaupstaður, Suður-eyrarhreppur, Þingeyrarhreppur, Flateyrarhreppur, Mosvallahreppur og Mýrahreppur. Nýja sveitarfélagið er víðlent og afar fjölbreytilegt og íbúafjöldi þess er á fimmta þúsund manns. Allir styrkja byggðarkjarnarnir hvern annan með vaxandi samvinnu og má segja að opnun Vestfjarðaganga árið 1996 hafi átt stóran þátt í að gera þetta samfélag opnara og stórefla svæðið sem heild. Fjárhagsstaða Ísafjarðarbæjar hefur verið nokkuð erfið og skuldir miklar sem jukust við sameininguna.

Gögn um svæðið í heild sinni benda til þess að hlutfall sérskóla og háskólamenntaðs fólks sé lágt á svæðinu. En samgöngur innan svæðisins eru ágætari og almennings-samgöngur eru á milli þéttbýlisstaðanna. Ísafjörður þjónar hlutverki miðstöðvar flutninga á svæðinu, í lofti, á láði og legi, milli annarra landshluta.

Fiskveiðar hafa mótað efnahagslíf núverandi Ísafjarðarbæjar í gegnum aldirnar og þrátt fyrir miklar breytingar á útgerðarmynstri er sjávarútvegurinn á einn eða annan hátt stærsti atvinnuvegurinn í bænum. Hið stóra sveitarfélag Ísafjarðarbæjar hefur yfir að ráða mesta fjölda fiskveiðibáta á Íslandi og við bætast margir bátar annars staðar að af landinu yfir sumartímann. Í kringum 30% íbúa Ísafjarðarbæjar vinna við sjávarútveg. Mikil þekking á veiðum, vinnslu sjávarafurða og smíði búnaðar tengdum sjávarútvegi er lykillinn að því að Ísafjarðarbær hefur alla þá þjónustu sem sjávarútvegurinn þarfnast. Um störf í þjónustu og þjónustuiðnaði í sjávarbyggðum á Vestfjörðum má þó segja að þau standi nær öll og falli með sjávarútvegi á einn eða annan hátt. Atvinnulíf á Vestfjörðum byggist að verulegu leyti á fiskvinnslu og fiskveiðum. Árið 1997 var hlutfall fiskveiða og fiskvinnslu víðast á bilinu 30–60% heildarársverka í vestfirskum

sjávarbyggðum. Leiða má líkur að því að það hlutfall hafi lítið breyst á síðustu fimm árum. Undantekningar eru frá þessu á Ísafirði en þar er hlutfall þjónustu hærra en á hinum stöðunum.

Í greiningu Byggingastofnunar á landshlutakjörnum var Ísafjörður talinn vera landshlutakjarni fyrir Vestfirði. Styrkur Ísafjarðar liggur í því að þar er miðstöð opinberrar stjórnsýslu, verslunar, þjónustu og menntunar á Vestfjörðum. Þar eru meðal annars sýslumaður, sjúkrahús og menntaskóli. Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða hefur aðsetur þar og Ísafjörður er sjálfvalinn staður fyrir starfsemi sem snertir Vestfirði í heild sinni. Með sameiningu sveitarfélaga og jarðgöngnunum um Breiðadalshéið hefur vægi Ísafjarðar aukist og staðurinn styrkst sem stjórnsýslumiðstöð. Bærinn er vel staðsettur gagnvart sjávarauðlindum. Á Ísafirði er tiltölulega fjölbreytt atvinnulíf sjávarútvegur, iðnaður og þjónusta. Hraðfrystihúsið Gunnvör er öflugur vinnuveitandi, og Orkubú Vestfjarða er með höfuðstöðvar á Ísafirði. Heilbrigðisstofnunin og skólarnir eru með stærstu vinnustöðum bæjarins. Fyrirtækin 3X stál, Póls og Sindraberg eru einnig stórir vinnustaðir. Svæðið er í vaxandi mæli einn vinnustaður. Samfélagið er í meðalagi stórt, en hefur þjónustu á við stærra bæjarfélag. Fjarlægðir eru litlar og því fljótlegt að afgreiða einstök mál.

Veikleikar eru: Fólki fækkaði um 15% á Ísafirði á tímabilinu 1990–2000. Fjárhagsstaða Ísafjarðar var góð fram á miðjan áratugin en síðan hefur hallað undan fæti hjá sveitarfélaginu af ýmsum ástæðum. Ástæðan fyrir auknum skuldum er fyrst og fremst sameining sveitarfélaganna, en sameiningin tvöfaldaði skuldir fyrrum Ísafjarðarkaupstaðar; 1000 manns í 5 sveitarfélögum komu með jafnmiklar skuldir inn í nýtt sveitarfélag og 3500 manns voru með í Ísafjarðarkaupstað. Einnig eru breytingar í atvinnulífi og fækkun íbúa snar þáttur í breytingunni. Skuldir vegna félagslega íbúðakerfisins eru miklar, en að mestu í skilum. Ísafjörður var árin 1999–2000 meðal mest skuldsettu sveitarfélagann á landinu. Ársverkum á Vestfjörðum fækkað um 12–24% á árunum 1988–1997.

Ógnanir voru taldar þessar: Fjárhagsvandi sveitarfélaga vegna félagslegra íbúða er mestur á landinu á Vestfjörðum, þar á meðal á Ísafirði. Sveitarfélög á Vestfjörðum hafa þurft að innleysa félagslegar íbúðir og rekstur þeirra stendur ekki undir sér. Af innleystum íbúðum sveitarfélaga á landinu öllu, sem standa auðar, eru 57% á Vestfjörðum, þótt aðeins um 5,1% félagslegra íbúða landsins sé þar að finna. Ímynd svæðisins snýst oft um sölu á kvóta, slæmt veður og samgönguleysi og gefur ranga mynd af svæðinu.

Tækifærin voru þó talin vera nokkur: "Börnin heim til Vestfjarða", er verkefni Svæðismiðlunar Vestfjarða í samvinnu við Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða. Verkefnið miðar að því að kanna áhuga ungs fólks frá Vestfjörðum á búsetu og starfi á svæðinu. Niðurstöðurnar gefa til kynna að séu áhugaverð störf fyrir hendi er töluverður áhugi á búsetu á svæðinu. Ísafjörður hefur möguleika á uppbyggingu þjónustu á ýmsum sviðum vegna fjarlægðarverndar frá Reykjavík. Ríkið hefur gert sveitarfélögum á

Vestfjörðum tilboð um kaup á eignarhlut þeirra í Orkubúi Vestfjarða, og verði hluti af heildarfjarupphæðinni lagður inn á biðreikning til tryggingar skuldbindingum þeirra í félagslega íbúðalánakerfinu þar til gengið hefur verið frá heildarendurskipulagningu kerfisins fyrir landið í heild sinni. Afgangurinn verði greiddur til sveitarfélaganna, og geti þau nýtt það til fjárhagslegrar endurskipulagningar samkvæmt eigin ákvörðun.

### *Byggðir í Austur-Húnavatnssýslu*

Í Austur-Húnavatnssýslu var rætt við fólk búsett á eftirfarandi stöðum:

*Skagaströnd* við Húnaflóa. Íbúar eru um 620 og hefur íbúafjöldinn verið nokkuð stöðugur síðustu ár, ýmist fækkað eða fjölgað milli ára. Skagaströnd er verslunarstaður frá fornu fari en höfnin þótti hættuleg. Á Skagaströnd er rekin öflug útgerð og rækjuvinnsla sem skapar flestum íbúum bæjarins atvinnu á einn eða annan hátt. Opinber þjónusta er líka nokkur. Þar er leikskóli, grunnskóli, tónlistarskóli, íþróttahús, aðstaða fyrir eldri borgara og heilsugæslustöð. Staða sveitarfélagsins hefur verið góð en þó var tekið stórt lán árið 2000 og er sveitarfélagið því nokkuð skuldbætt.

*Blönduós* við Húna fjörð. Nú búa á Blönduósi um 900 manns og hefur fólki verið að fækka undanfarin ár. Blönduós er miðstöð verslunar og þjónustu fyrir Austur-Húnavatnssýslu. Lítil höfn er á Blönduósi og nokkur útgerð smábáta en atvinna manna er aðallega tengd opinberri þjónustu og þjónustu við stórt landbúnaðarhérað, en einnig iðnað, verslun og útgerð. Á Blönduósi er mjólkurbú, sláturhús, rækju- og fiskvinnsla og léttur iðnaður. Blönduós er sýslumannssetur, þar er sjúkrahús, heilsugæsla, þjónustuíbúðir fyrir aldraða, íþróttamiðstöð, grunnskóli og leikskóli. Einnig hótél, kaffihús, bankar, pósthús og tvær matvöruverslanir. Á Blönduósi hefur líka Iðnþróunarfélag Norðurlands vestra aðsetur. Fjárhagsstaða sveitarfélagsins hefur verið frekar slök.

Í greiningu Byggðastofnunar á landshlutakjörmunum var enginn kjarni tekinn til umfjöllunar á því svæði sem farið var um. Þess vegna er ekki sett inn greining hér um landshlutakjarna. Landshlutakjarninn fyrir Norðurland-Vestra er talinn vera Sauðárkrókur.

### *Byggðir á Vesturlandi*

Á Vesturlandi var rætt við fólk búsett á eftirfarandi stöðum:

*Stykkishólmur* (Stykkishólmsbær). Íbúar eru um 1239 og á síðasta áratug hefur þeim fækkað en sú þróun er að snúast við. Ársverkum hefur fækkað og gögn benda til að menntunarstig á svæðinu sé lágt. Á undanförunum árum hefur uppbygging á þjónustu átt sér stað í Stykkishólmi, bæði fyrir bæjarbúa og þá sem sækja þjónustu til bæjarins úr næsta nágrenni sem og ferðamenn. Stykkishólmur er og hefur verið samgöngumiðstöð jafnframt því að vera sjávarútvegs- og þjónustubær. Engar almenningssamgöngur eru milli staða á Snæfellsnesi en flestar vegalengdir eru þó stuttar. Atvinnulíf í Stykkishólmi er fjölbreytt miðað við hefðbundna skiptingu ársverka í sjávarbyggingum. Í

Stykkishólmi er grunnskóli og leikskólar, íþróttahús og sundlaug. Þar eru einnig sýslumaður, lögregla, sjúkrahús, heilsugæsla, bankar, pósthús og margvíslegar verslanir. Rekstur sveitarfélagsins hefur verið nokkuð þungur og skuldir eru töluverðar.

*Borgarnes* (Borgarbyggð). Í Borgarbyggð eru íbúar rúmlega 2500. Borgarbyggð varð til árið 1994 við sameiningu Hraunhrepps, Stafholtstungna, Norðurárdals og Borgarness, seinna bættust við Borgarhreppur, Þverárhliðarhreppur og Álftaneshreppur. Við sameiningu (seinni) voru íbúar rúmlega 2400, svo íbúum hefur hægt og rólega verið að fjölga. Sveitarfélagið er miðstöð stjórnsýslu í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu. Þar er rekinn talsverður iðnaður, bæði vinnsla landbúnaðarafurða sem og byggingariðnaður. Borgarbyggð, og þá sérstaklega Borgarnes, verður æ þýðingarmeiri sem þjónustumiðstöð ferðamanna sem heimsækja Mýra- og Borgarfjarðarsýslu. Í Borgarnesi er sýslumaður, lögregla, bankar, pósthús, heilsugæslustöð og elliheimili. Mikil uppbygging á sviði ferðaþjónustu hefur átt sér stað síðustu ár í Borgarnesi og víðar í Borgarbyggð. Í Borgarnesi er hótél, grunnskóli, leikskólar, verslanir og ný íþróttamannvirki. Innan Borgarbyggðar er einn háskóli, Viðskiptaháskólinn á Bifrost, og í næsta nágrenni Borgarbyggðar er Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri. Veitingaaðstaða er margvísleg sem og úrval verslana. Rekstur sveitarfélagsins hefur gengið þokkalega en þó hafa skuldir á hvern íbúa hækkað töluvert á síðastliðnum árum.

*Grundarfjörður* (Grundarfjarðarbær). Íbúar eru um 956 og hefur þeim fjölgað hægt og rólega á síðustu árum. Sjávarútvegur hefur verið meginatvinnugreinin frá upphafi byggðar enda höfn góð frá náttúrunnar hendi, einnig hefur verslunarrekstur lengi verið á staðnum. Frá Grundarfirði er um hálf tíma akstur til Stykkishólms og um tuttugu mínútna akstur til Ólafsvíkur. Á Grundarfirði er grunnskóli, leikskóli, heilsugæslustöð, samkomuhús, verslanir og ágæt aðstaða til íþróttaiðkunar. Rekstur sveitarfélagsins hefur verið ágætur þrátt fyrir talsverðar skuldir.

*Kolbeinsstaðahreppur* og *Eyja- og Miklaholtshreppur*. Í Kolbeinsstaðahreppi búa um 113 manns og er meginatvinnugreinin landbúnaður. Í Eyja- og Miklaholtshreppi búa um 120 manns og þar er landbúnaður einnig meginatvinnugreinin. Í sveitarfélögunum er skóli en alla aðra opinbera þjónustu þarf að sækja út fyrir sveitarfélagið. Rekstur þessara sveitafélaga er nokkuð þungur og skuldir talsverðar.

Í greiningu Byggðastofnunar á landshlutakjörnunum koma eftirfarandi atriði fram, en á því svæði sem farið var um á Vesturlandi var Borgarnes talinn vera landshlutakjarni: Styrkur Borgarness felst í því að þar er miðstöð opinberrar stjórnsýslu, verslunar, þjónustu og símenntunar á Vesturlandi. Þar er m.a. sýslumaður og lögregla fyrir Mýra- og Borgarfjarðarsýslu að Hvalfjarðargöngum, héraðsdómari fyrir Vesturland, heilbrigðisfulltrúi Vesturlands, fasteignamat fyrir Vesturland, heilsugæsla og hjúkrunarheimili. Ýmsar stofnanir landbúnaðarins eru í Borgarfirði svo sem Framleiðnisjóður landbúnaðarins. Vegagerðin í Vesturlandsumdæmi er með aðalskrifstofur í Borgarnesi og Atvinnurágjöf Vesturlands hefur aðsetur í Borgarnesi.

Háskólarnir í Borgarfirði, Viðskiptaháskólinn á Bifröst og Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri, eru mikill styrkur fyrir Borgarnes. Hlutur menntaðs starfsfólks þaðan mun aukast í atvinnulífinu. Norðurál og Járblendifélagið á Grundartanga veita nokkra atvinnu í Borgarnesi. Ímynd svæðisins er jákvæð, svæðið er fallett og með merka sögu. Síðustu tvö árin hefur verið unnið kröftuglega að skipulagsmálum. Borgarbyggð getur nú boðið nóg af lóðum bæði fyrir íbúðir og atvinnustarfsemi. Snæfellsnesið hefur ýmsa kosti varðandi atvinnu og búsetu, svo sem þekkingu á veiðum og vinnslu ýmissa fiskistofna, gott umhverfi og nálægð við höfuðborgina. Hvalfjarðargöngin hafa fært svæðið nær höfuðborgarsvæðinu. Nýbúar á svæðinu hafa verið virkir og tekið þátt í uppbyggingu samfélagsins.

Veikleikar eru þeir að ekki hefur náðst að skapa einingu um stöðu Borgarness sem verslunar- og þjónustukjarna á Vesturlandi. Landshlutakjarnahlutverk Borgarness er ekki að fullu viðurkennt á svæðinu, t.d. þegar kemur að því að ákveða staðsetningu á þjónustu. Svæðið er láglaunasvæði, sem til skamms tíma byggðist á þjónustu við landbúnað. Menntunarstig á svæðinu er ekki hátt. Aðrir veikleikar eru t.d. að Stykkishólmur var árið 1999 meðal mest skuldsettu sveitarfélaga á landinu. Íbúum í þéttbýli á Snæfellsnesi fækkaði um 5% á árunum 1989–1999. Mun meiri fækkun varð í dreifbýli. Ársverkum á Snæfellsnesi fækkaði um 6% á tímabilinu 1988–1997 og það eru vísbendingar um lágt menntunarstig á svæðinu. Samfélagið er að fá alþjóðlegt yfirbragð vegna nýbúa og skortur er á þjónustu við þennan hóp.

Ógnanir eru þær að margir telja að sjálfsmynd íbúanna sé veik og einkennist af varnarstöðu, þar sem margt hafi farið úrskaiðis á síðastliðnum 20 árum. Einnig að félagslegt umhverfi sé í hættu vegna fólksfæðar og því hættara við fólksflotta.

Tækifærin eru þau að fyrirhuguð stækkun Norðuráls mun skapa fjölda nýrra starfa. Allnokkrir starfsmenn Norðuráls eru búsettir í Borgarnesi. Staðhættir og náttúra bjóða upp á tækifæri sem mætti nýta betur. Háskólarnir í Borgarfirði bjóða upp á tækifæri sem meira mætti byggja á í framtíðinni.

## English Summary

This report analyses the standard of living, as well as the business environment, in rural areas in Iceland. The objective is to generate ideas and proposals aimed at promoting three urban areas outside the capital region on the southwest corner of the island. The report uses methods developed within the fields of economics and sociology to analyse the forces behind internal migration. By thus approaching the same issue from two different angles a more complete picture of the causes and nature of migration is attained. Moreover, the empirical approach used by the two disciplines differs. The economic analyses uses econometric (statistical) estimation using regional data while the sociological analysis consists of a large number of interviews with people living in the most rural areas. These interviews will cast an interesting light on the economic theory as well as the econometric results.

### *Current regional policies in Iceland*

Current regional policies in Iceland differ in many ways from those adopted in the neighbouring countries, i.e. Denmark, Norway, Sweden and Finland. Direct transfers and subsidies play a much more important role in Iceland than in the other Nordic countries. These countries put more emphasis on the institutional context, especially in the areas of technological development, which aims at improving the international competitiveness of domestic industries. A few examples suffice: Norway, Sweden and Finland subsidise transport in order to equalise firms' access to markets across regions. Norway and Sweden also adjust corporate tax rates by region and industry for the same reason. Similarly, the inhabitants of northern Norway have lower income tax rates than their countrymen.

Regional policies in Iceland suffer from a lack of transparency. The sources of the funds involved are intricate and consequently it becomes difficult even to calculate the monetary value of all regional transfers and subsidies. An even more intractable problem is the difficulty of formulating an effective regional policy. In place of a coherent policy the current system has sometimes haphazard and apparently random interventions aimed at solving narrow and often transient problems in particular regions and townships. Such policies may at times discriminate between firms, industries and regions and for that reason may not effectively utilise public funds.

The cost of regional policies in Iceland is only partly reflected in the state's budget. In year 2002 it is estimated that the total cost of regional policies was around eight billion Icelandic kronas (105 million US dollars) while only around 2.3 to 2.4 billion came from the state's budget. The bulk of regional transfers consist of a system of directly transferring funds from the larger to the smaller counties (5.3 billion kronas).

### *Internal migration and regional policies*

Regional policies, in whatever form, consist of the government's attempts to stem, or at least to redirect, the tide of economic progress and development. The changing pattern

of industries affects regional population development. Economic progress almost always benefits some communities and towns more than others. In fact, progress at the national level may often come at the expense of a small minority of communities and towns.

Economic theory can be used to understand regional development and, in particular, the benefits of increased urbanisation. The 18<sup>th</sup> century Scottish political philosopher Adam Smith claimed that the size of the market determined the division of labour. Following this line of argument, it is clear that large urban areas create a market for a large variety of goods and services that are unavailable in rural communities. In Iceland, the urban area of Reykjavik and surrounding communities is nowadays sufficiently populous to support diverse industries. This provides jobs for individuals with diverse education and interests and as consumers we enjoy the many services and goods provided. Schools and hospitals enjoy considerable scale economies and hence are always located in the most populous urban areas, depriving the smaller and more distant communities of comparable access to these services. Interviews with individuals living in those communities revealed their incentives to migrate to more urban areas in order to get better access to schools, hospitals and a diverse and thick labour market.

The geographical concentration of schools – beyond the primary level – may tempt parents to migrate to urban areas or to pay rent for their children. The separation of children and parents is often times problematic because, our interviews suggest, the youngsters are in need of some support provided by parents and siblings. Many other services are also confined to the more urban areas. Elderly patients may be forced to leave rural communities when sick or frail. The prime aged may then also be pulled away for that reason since both children and parents need to stay in the cities. Interestingly, the same phenomena also exert a direct pull on these prime-aged workers. Schools and hospitals, as well as many other services, provide employment opportunities for the better educated. The services provided and the employment opportunities created are two sides of the same coin! Nurses, university lecturers and doctors with different specialities can in most cases find jobs in the urban areas. This pulls new and better-educated generations away from the countryside, generations that face very limited job prospects in the smaller towns. The primary industries in rural areas provide few challenging job opportunities and these jobs tend to be both narrow and monotone. However, such jobs are commonly available.

Economic theory tells us that firms located in the most rural areas are challenged in more than one way due to their physical isolation. Interviews with managers confirm that this is a real problem. Managers often use technology to try to overcome these obstacles but this is only partially successful. Three difficult problems arise. First, the labour market is very thin which makes recruiting good workers difficult. Second, there is the absence of many types of services commonly provided to firms in urban areas. Finally, managers and workers do not mingle with others in the same profession,

hence learning and sharing of experiences becomes more difficult. These three problems pull firms towards the urban areas.

Improvements in transport – especially the road network – in rural areas can help overcome these problems: Labour markets become thicker, firms can now be serviced more efficiently and the isolation of managers and workers is reduced. Better road networks cause the geographical concentration of retail and other services (Isafjordur in the northwest, Akureyri in the northeast and Egilsstaðir in the east). The smaller towns lose businesses but, since workers can now commute to larger towns, their inhabitants benefit from better roads. Improvements in road networks can in this way generate scale economies similar to those found in urban areas: The labour market becomes thicker and more diverse and the selection of services become much greater. Indeed, calculations by the Institute of Economic Studies (2002) show that small urban or quasi-urban concentrations can offer attractive alternatives to the Reykjavik area in spite of significantly smaller populations. Hence, regional policies could generate sustainable communities in many small towns by linking them together with a good network of roads, thus creating larger urban areas.

Not surprisingly, our interviews suggested that many individuals find the rural areas desirable for a multiple of non-monetary reasons. Closeness to family and nature are among the factors mentioned.

The supply of educational opportunities has increased vastly in recent decades in Iceland. This, however, tends to be concentrated in the urban areas. While not surprising, this results in higher costs of education for youngster with homes outside these areas. The cost of attending secondary school over a period of four years is currently around 1.5 million Icelandic kronas (about 20,000 US dollars) once state support has been taken into account. As a result, there are significant differences in the level of education across regions – the better educated being located in the urban areas. Another factor that contributes to the same problem is the dearth of employment opportunities for the better educated in rural areas, which makes it difficult for those who do attain higher degrees to return.

### *Proposals*

The proposals put forth below aim at strengthening three concentrations of towns – or quasi-urban areas – outside the Reykjavik area: The north-eastern part of the country with the town Akureyri acting as a centre, the north-west of the country with the town Isafjordur as a centre, and the east coast with Egilsstaðir as a centre. By strengthening these three towns as centres of commerce and industry one hopes that the surrounding areas will also be strengthened because these will have access to a joint labour and goods market. The underlying idea is to utilize market forces to sustain these communities. The proposed measures aim at improving education, transport and telecommunications, on the one hand, and, on the other hand, to compensate certain industries for their high cost of transport. Hopefully, these measures will enable a

greater number of people to participate in and to enjoy a modern society by reducing the effective distance between individuals, raising the supply and diversity of jobs and improving access to education.

### *Transport costs*

Transport costs affect the location of firms and industries, as well as consumer prices. Such costs join in with economies of scale in fostering increased urbanisation. It follows that firms located in rural areas, far from markets for their produce, are at a severe disadvantage, especially if they are not utilising localized resources as inputs. Of course, fishing, agriculture and the tourist industry do enjoy such localised inputs. In contrast manufacturing industries are hard pressed when not located close to markets.

Norway and Sweden subsidise the transport of inputs and outputs for industries located in marginal areas. These subsidies have been approved by the European Union. Subsidies only go to those industries that do not benefit from access to localised inputs. If adopted in Iceland, the subsidy would therefore not go to agriculture and the fisheries. The system is transparent and based on economic factors. This brings us to our first proposal:

In order to help the more remote rural areas, the state can subsidise transport to firms and industries located in these areas if they do not enjoy access to localised inputs.

Currently, there is significant price discrimination in Iceland in the transport industry. Bulk buyers get substantially lower prices than those transporting smaller quantities. There is indeed a need for laws and regulations regarding pricing that would ensure increased transparency. This is our second proposal:

The state should put rules and regulations into effect regarding transactions between transport companies and firms using their services.

### *Education*

New schools in rural areas will raise the standard of education and retain some members of the younger generation who will be less likely to migrate to Reykjavik. Research done at the University at Akureyri shows that its graduates are more likely to settle in the town of Akureyri than those who get their education at the University of Iceland in Reykjavik.

Higher levels of education, moreover, increase scale economies in rural areas. It now becomes easier to recruit better-educated individuals. A better-educated workforce is also more likely to provide miscellaneous services to local firms, which they would otherwise have to fetch to Reykjavik. Good education may also foster creativity and ingenuity, which promotes growth at the local level. More and better firms then lead to lower prices, higher wages and improved welfare. Such policies attain two goals

simultaneously: Rural regions benefit and overall economic growth is increased. We propose that education policies should spearhead the government's attempts to affect regional developments:

The University at Akureyri should be allowed to establish branches at Egilsstaðir and Isafjörður where the first years of university studies could be taught, at least in the popular subjects of business, law, the health sciences and teaching.

This would strengthen all three communities; Akureyri, Egilsstaðir and Isafjörður.

The interviews conducted in some very rural areas showed that the cost of education and local access to schools are matters of great importance. The latter is especially important for the younger cohorts who are still in need of parental support. In order to help overcome these two problems one can either build more schools or improve transport to existing schools.

Secondary schools in rural areas should receive help in establishing more branches in the smaller communities.

The transport system between marginal communities and schools should be improved.

Moreover, it would be sensible to follow the example of Norway and offer graduates exemptions from paying back student loans when they settle in rural areas.

Recent graduates who reside in well-defined rural areas should be exempted from paying back their student loans for a period of five years.

This might, to take just one example, help improve health care in rural areas if nurses and doctors feel tempted by the offer.

A better-educated labour force may also provide some additional creativity, which the state sector could support:

In order to promote entrepreneurship and industrial diversity in rural areas, the government should provide financial support to university graduates with promising business ideas. These emerging businesses would also be provided with temporary housing close to the university campuses.

A large majority of these business ideas is likely to fail but the success of the few may benefit local communities greatly. By giving a large number of small grants the risk of large financial losses can be minimised.

For those not able to physically attend universities or other higher education establishments there should be facilities for long-distance learning in specific locations around the island.

#### *Improvements to the transport network*

Ground transportation, i.e. the road network, has improved dramatically in recent decades. Further improvements may turn out to be a potent tool in preserving some of the declining rural areas:

The regional implications of the transport network have to be considered when planning further improvements to the road network. These should aim at creating localised scale economies in urban areas.

However, such transport improvements are bound to affect firms in the smallest communities adversely as these no longer enjoy protection. In return, members of such small communities can now travel longer distances in shorter time and hence access a wider selection of goods and services.

#### *Improved telecommunications*

Improved internet connections and facilities for long-distance learning can create synergy and scale economies so often missing from small communities. This can also enable local firms to access the services of other firms located in the urban areas.

The government should invest in improvements in fiber-optic cables linking different parts of the country.

However, this investment will never completely offset the disadvantages of small communities. A related proposal regards public services:

Government institutions should provide on-line services, which enable individuals and firms to access their services from all parts of the country.

#### *Conclusions*

The focus of regional policies should be to promote better education and road networks all over the country that link distant communities and empower their citizens to create opportunities and sustain modern enterprise. An adoption of such a scheme will hopefully lead to sustainable growth in the regions outside the Reykjavik area. These policies are preferable to those involving direct, discretionary support of individual firms or towns.

