

Viðauki I

Mælikvarðar á stöðu byggðarlaga

Í þessu viðauka er leitast við að draga upp lýsingu á mælanlegum þáttum og mælikvörðum sem hægt er að styðjast við í hlutlægu mati á því hvernig staða byggðarlaga er og hversu brothætt þau eru.

Gengið er út frá því að hægt sé að skilgreina mælanlega þætti í nokkrum flokkum, þar sem hver þáttur og þar með flokkur fær fyrirfram ákveðið vægi er endurspeglar mikilvægi hans í stöðu byggðarlags. Fyrir hvern þátt reiknast stig á bilinu 0-100, þar sem hærri tala gefur til kynna erfiðari stöðu byggðarlagsins. Í mörgum tilvikum eru efri mörk reiknuð út frá stöðu þess byggðarlags sem haft er til samanburðar og verst er sett í þeim sama þætti á hverjum tíma.

Lykilatriði er hvernig hugtakið byggð eða byggðarlag er skilgreint og til hverra tiltekin afmörkun nær. Í umfjöllun í Brothættum byggðum er í þessu samhengi horft á félagslega og landfræðilega afmarkaðar einingar, fremur en t.d. sveitarfélög. Þannig er horft á byggð í einum firði eða dal sem er tiltölulega vel afmörkuð landfræðilega, með tugi kílómetra til næstu byggðar sem byggðarlag. Hér þarf einnig að skoða sögulega og menningarlega hefð í hverju tilviki en þó kunna gagngerar samgöngubætur að hafa breytt landslaginu verulega frá því sem áður var.

1. Íbúar

Lýðfræðilegir mælikvarðar hljóta eðli máls samkvæmt að vega þungt þegar staða byggðarlags er skoðuð. Annars vegar segja þeir mjög mikið um þróun undangenginna ára og hins vegar segja þeir mikið um framtíðarmöguleika samfélagsins, komi ekki til veruleg inngrip utan frá í málefni byggðarlags.

1.1 Íbúafjöldi í samfélagi

Möguleikar byggðarlags til að halda sínum hlut, hvað þá snúa vörn í sókn, ráðast nokkuð af fjölda íbúa, þar sem fámennustu samfélögunum er hættast. Til að endurspegla þennan þátt er byggðarlögum með færri en 200 íbúa gefin 100 stig en stærri byggðarlög fá 0 stig.

1.2 Fjöldi íbúa – breyting s.l. 15 ár

Með þessum þætti er metið hvort byggðarlagið hefur átt við langvarandi vanda að stríða varðandi fækkun íbúa og þá hversu mikinn.

Miðað er við að 100 stig verði gefin fyrir byggðarlag þar sem fækkun hefur verið hvað mest á landsvísu á viðkomandi árabili og lagt til að viðmiðið sé 50% fækkun íbúa á tímabilinu. Fækkun undir 50% gefur stig í réttu hlutfalli af 100 stigum miðað við að 50% fækkun gefi 100 stig.

Dæmi:

Árabili (15 ár)		Fækkun m.v. fyrra árið	Skor= $\max(0; \text{ROUND}(\dots))$	
2000	2015		Viðmið	Skor
100	78	22,0%	50,0%	44

Í dæminu reiknast skor 44 stig ('Skor= $\max(0; \text{ROUND}(\text{MIN}(100; D7 * 100 / E7); 0))$).

1.3 Fjöldi íbúa – breyting s.l. fimm ár

Með þessum þætti er ætlunin að meta hvort byggðarlagið á við bráðan vanda að stríða varðandi fækkun íbúa og þá hversu mikinn.

Mesta fækkun síðustu 15 ára (50%) er höfð sem viðmið þegar fækkun fimm ára er reiknuð. Þannig er miðað við að 100 stig verði gefin fyrir byggðarlag þar sem fækkun íbúa undanfarin fimm ár er að meðaltali sú sama á ári og því lagt til að viðmiðið sé 16,7% fækkun á tímabilinu. Fækkun undir 16,7% gefur stig í réttu hlutfalli af 100 miðað við að 16,7% fækkun gefi 100 stig.

Dæmi:

Árabil (5 ár)		Fækkun m.v. fyrra árið	Skor= $\max(0; \text{ROUND}(\text{MIN}(100; D7 * 100 / E7); 0))$	
2010	2015		Viðmið	Skor
73	71	2,7%	16,7%	16

Stigin reiknast á sama hátt og í dæminu hér að ofan í þætti 1.2

1.4 Lýðfræðilegir þættir byggðir á skilgreiningu og kvörðun frá NORDREGIO¹

Nordregio hefur birt kort yfir Norðurlöndin er gefa til kynna hversu viðkvæm samfélög eru hvað byggðapróun varðar miðað við tiltekna kvörðun á ákveðnum lýðfræðilegum þáttum. Viðkomandi þáttur telst brothættur og fær 1 stig ef hann reiknast undir/yfir tilteknu marki. Þættirnir eru:

Fæðingartíðni - fæddir pr. 1.000 íbúa/ár < 11%

Dánartíðni > 10%

Nettótala aðfluttra-brottfluttra < 0,0%

Hlutfall 0-14 ára < 17,5%

Hlutfall 15-24 ára < 12,5%

Hlutfall 25-54 ára < 37,5%

Hlutfall 55-64 ára > 14,0%

Hlutfall 65+ ára > 18,0%

Konur færri en karlar

Konur færri en 95% af körlum í aldurshópnum 15-64 ára

Hér er lagt til að sömu mælikvarðar verði notaðir með eftirfarandi aðlögun:

- Fæðingartíðni í byggðarlagi verði nálgueð með samanburði á fjölda eins árs íbúa í byggðarlagi og fæðingartíðni í öllu sveitarfélaginu m.v. nýjustu tölur Hagstofu (hér er ekki endilega um að ræða sama ár og nýjustu mannfjöldatölur eru til fyrir).
- Dánartíðni verði nálgueð með því að reikna dánartíðni út fyrir allt sveitarfélagið m.v. nýjustu tölur Hagstofu.
- Miða verður nettótölu aðfluttra-brottfluttra við byggðakjarna eingöngu (þ.e. án dreifbýlis) í þeim tilvikum þar sem ekki er hægt að aðgreina dreifbýli viðkomandi byggðarlags frá öðrum byggðarlögum í stærra sveitarfélagi.

¹ <http://www.nordregio.se/en/Maps--Graphs/01-Population-and-demography/Demographic-vulnerabilities-in-2011/>

- Til að gæta samræmis við stigagjöf annarra matsþátta verða gefin tíu stig í stað eins stigs fyrir hvert atriði utan marka. Hæsta mögulega stigagjöf fyrir ofangreinda þætti samanlagt er því $10 \times 10 = 100$.

2. Húsnæðismál

2.1 Fasteignamatsstuðlar

Fasteignamarkaður er lítt eða ekki virkur í mörgum þeirra byggðarlaga sem eiga undir högg að sækja. Það birtist meðal annars í að verð íbúðarhúsnæðis fer niður úr öllu valdi, sem þýðir jafnframt að ekki eru byggðar íbúðir. Því er talið mikilvægt að hafa þennan þátt með í mati á stöðu byggðarlaga. Fasteignamat² á að endurspegla húsnæðisverð og því er stuðst við stuðla þess sem nálgun á ástandi á fasteignamarkaði. Valið hefur verið að miða við matsstuðla á einbýlishúsum í ljósi þess að í mörgum smærri byggðarlaga og í flestum tilvikum í dreifbýli er um einbýlishús að ræða.

Stigagjöf viðkomandi byggðarlags er fundin þannig að stuðullinn er reiknaður sem hlutfall af fasteignamatsstuðli þess byggðarlags sem er með í samanburði og fær lægst mat hverju sinni.

Mats-svæði	Staður/byggðarlag	Fjöldi íbúa innan matssvæðis	Hlutfall íbúa innan matssvæðis	Sérb.	Flölb.	Viðmið	Skor	Vægi	Stig
6240	Kópasker	122	37,0%	0,34	0,51	0,16	79	15%	11,9
6245	Öxarfjörður	210	63,0%	0,40	0,40	0,16	71	15%	10,7
624X	Kópasker og nágr.	332	100,0%	0,38		0,16	74	15%	11,1
6250	Raufarhöfn			0,16	0,32	0,16	100	15%	15,0
7170	Stöðvarfjörður			0,39	0,39	0,16	73	15%	11,0
7180	Breiðdalsvík			0,39	0,80	0,16	73	15%	11,0

Í töflunni má sjá dæmi um hvernig stigagjöfin reiknast fyrir fjögur byggðarlög. Stuðull Raufarhafnar er sá lægsti á landinu og því er hann notaður til viðmiðunar. Athugið að þar sem tölur eru ekki til, svo sem fyrir byggðarlagið við Öxarfjörð sem heild, er reiknaður stuðull í hlutfalli við fjölda íbúa á hverju matssvæði innan byggðarlagsins. Í dæminu er þessum matsþætti gefið vægið 15%.

3. Staðsetning

Staðsetning byggðarlags hefur mikla þýðingu fyrir möguleika íbúa þess að ýmsu leyti. Þannig hefur staðsetning áhrif á verðlag vöru og þjónustu, aðgengi að þjónustu og kostnað við að nýta þjónustuna, aðgengi að atvinnu og fjölbreytni vinnumarkaðar, kostnað einstaklinga og fyrirtækja við að koma vöru á markað og möguleika á að koma ferskum afurðum í skip/flug til útflutnings, svo dæmi séu tekin.

3.1 Akstursfjarlægð frá Reykjavík

Ýmisleg þjónusta er nær eingöngu í boði í Reykjavík og á það ekki síst við um sérfræðiþjónustu ýmis konar, m.a. á heilbrigðisviði. Ferðalög til og frá landinu eru að mestu leyti bundin við Reykjavík/SV-hornið og framboð á menningu og menntun er langmest á höfuðborgarsvæðinu, enda lagt mest til þessara málaflokka þar af hálfu hins opinbera. Að auki leggst mjög hár flutningskostnaður á alla vöru frá Reykjavík og á framleiðsluafurðir í flutningum til höfuðborgarsvæðisins eða til útlanda. Því skiptir fjarlægð frá Reykjavík miklu máli fyrir íbúa landsins, bæði hvað varðar kostnað og tíma.

² http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Fasteignamat/2015_IBUD_matssv.pdf

Hér er valið að reikna stig í réttu hlutfalli af mestu akstursfjarlægð eftir aðalvegum frá Reykjavík til þéttbýliskjarna á landinu, þ.e. til Bakkagerðis á Borgarfirði-eystra, 723 km³. Bakkagerði fengi þannig 100 stig, en t.d. Raufarhöfn $610/723 * 100 = 84$ stig.

Reynt er að endurspegla stöðu eyja og samgangna við þær með viðbótarstigum, sem er mat á þeim tíma sem tekur að sigla til/frá eyjunni, gróft umreiknað í kílómetra. Sama á við um byggðarlög sem hafa ekki vetrarþjónustu á vegum, þar eru gefin 100 stig.

3.2 Fjöldi íbúa á vinnusóknarsvæði

Einhæfni atvinnulífs er einn af áhættuþáttum varðandi stöðu byggðarlags og því er hér reiknað með að gefin verði stig eftir því hversu fámennt viðkomandi vinnusóknarsvæði er. Þessi þáttur ætti í raun að gefa mynd af, annars vegar fjarlægð frá stærra þéttbýli og hins vegar einhæfni atvinnulífs.

Mælikvarðinn er þannig hugsaður að stigin reiknast í öfugu hlutfalli við fjölda íbúa á vinnusóknarsvæði á bilinu 0 – efri mörk (hér sett í 3.000), þó þannig að byggðarlög á atvinnusvæðum með fjölda íbúa undir tilteknum neðri mörkum fá 100 stig (hér sett í 200). Þannig fær byggðarlag á vinnusóknarsvæði með 300 íbúum $= (3.000-300)/3000 * 100 = 90$ stig, en atvinnusvæði með 1.000 íbúum $(3.000-1000)/3000 * 100 = 67$ stig.

Dæmi:

Neðri mörk (NM)	Efri mörk (EM)
200	3000
Fjöldi íbúa á vinnusóknarsvæði	Stig
150	100
200	100
300	90
500	83
700	77
900	70
1500	50
2000	33
3000	0

$$(Reiknireglan er : Stig = (MAX(((EM-IF(Íbúar \leq NM; 0; Íbúar))/EM); 0) * 100; 0))$$

Vinnusóknarsvæði er hér skilgreint sem það svæði sem íbúar byggðarlags geta að jafnaði ferðast til á innan við 45 mínútum hvora leið. Við útreikning á þessu var stillt upp yfirliti yfir vegalengdir á milli staða og reynt að meta veghraða út frá m.a. reynslu.

Vægi þátta er tengjast staðsetningu ræður hversu mörg stig reiknast til samanlagðrar niðurstöðu fyrir viðkomandi byggðarlag, líkt og í dæmunum að ofan.

³ (Norðurleið – þjóðvegur 1, sjá <http://www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegalengdir/lengdir?id=152#Bakkagerði>)

4. Aðrir þættir

Möguleikar byggðarlags til að þrífast ráðast meðal annars og ekki síst af því hvernig staða atvinnulífs er og hversu góð þjónusta fæst í byggðarlaginu, svo og af fjárhagsstöðu samfélaga (sveitarfélaga).

4.1 Stóráföll (fyrirsjáanleg) í atvinnulífi

Með þessum þætti er leitast við að meta stöðu byggðarlags út frá annað hvort orðnu eða fyrirsjáanlegu stóráfalli í atvinnulífi. Hér var farin sú leið að hópur sérfræðinga Byggðastofnunar ræddi stöðu atvinnumála í hverju byggðarlagi og kom sér saman um stig á bilinu 1-5 þar sem byggðarlag í mjög erfiðri stöðu fékk 5 en það sem best er sett fékk 1. Niðurstaðan er þannig talin endurspeglja innbyrðis stöðu byggðarlaga í atvinnumálum vorið 2015.

4.2 Fjárhagsstaða sveitarfélags

Með þessum þætti er leitast við að meta stöðu byggðarlags út frá fjárhagsstöðu sveitarfélags frá því sjónarhorni að veik fjárhagsstaða geri sveitarfélagi erfiðara fyrir að bæta aðstöðu atvinnulífs og samfélags og/eða taka forystu í að leita lausna á byggðavanda.

Í dæminu er valið að reikna stig í hlutfalli við skuldahlutfall þess sveitarfélags sem verst er sett (heildarskuldur samstæðu/heildar árstekjum samstæðu). Þannig fær verst setta sveitarfélagið 100 stig og þar með þau byggðarlög sem kunna að vera innan þess.

Byggðarlag (Póstnúmer)	Sveitarfélag	Skuldir samstæðu sem hlutfall af heildartekjum. (byggt á ársr. Samb. ísl. sv.fél.)	Stig: (100*skuldast./hámark)
37X Búðardalur	Dalabyggð	61%	31
675 Raufarhöfn	Norðurþing	153%	79
755 Stöðvarfjörður	Fjarðabyggð	153%	79
760 Breiðdalsvík	Breiðdalshreppur	194%	100
765 Djúpivogur	Djúpavogshreppur	108%	56
Skafthreppur	Skafthreppur	72%	37
Hámark		194%	

4.3 Meðalútsvarsstofn á íbúa í sveitarfélagi

Til að varpa ljósi á fjárhagstöðu samfélags og þar með getu til að takast á við og fjármagna verkefni og „gangverk samfélagsins“ er horft á meðalútsvarsstofn á íbúa í sveitarfélagi. Í ljósi þess að ekki er unnt að nálgast þessar tölur fyrir einstök byggðarlög er valið að reikna út frá sveitarfélögum (Heimild: vefur Sambands íslenskra sveitarfélaga). Dæmi:

Stig eru reiknuð sem mismunur á hæsta útsvarsstofni - útsvarsst. sveitarfélags, í hlutfalli við mesta mun.					
Álagt útsvar 2014 vegna launa 2013					
(Þúsundir króna, íbúafjöldi 1.1.14)					
Svnr.	Heiti sveitarfélags	Íbúa fjöldi	Útsvars stofn	Útsvars stofn á íbúa	Stig (0-10)
3811	Dalabyggð	673	1.602.148	2.381	91
4200	Ísafjarðarbær	3.639	11.713.434	3.219	36
4502	Reykholahreppur	271	673.407	2.485	84

4.4 Gæði fjarskiptatenginga (flutningsgeta nets)

Þar sem fjarskiptatengingar verða landsmönnum æ mikilvægari í starfi og leik er mikilvægt að endurspeglar stöðu samfélaga hvað þennan þátt varðar. Póst- og fjarskiptastofnun greindi stöðu byggðarlaga á umbeðnum lista út frá fasttenginum, örbylgjusamböndum og farnetum. Þó er langt frá því að vera einfalt að gefa stig út frá þessum upplýsingum en hér er farin sú leið að gefa gæðum fasttenginga mest vægi, enda er það í samræmi við fjarskiptaáætlun og niðurstöðu starfshóps innanríkisráðuneytis um fjarskiptamál. Örbylgjusamband vegur inn þar sem fastanetum sleppir og eru gefin stig fyrir skort á útbreiðslu farneta (2G, 3G eða 4G).

5. Heildarstigagjöf

Heildarstaða byggðarlags miðað við ofanritaða lýsingu á matsþáttum og mælikvörðum er gefin út á stig og vægi hvers þáttar fyrir sig líkt og sjá má í töflunni hér að neðan. Rökin fyrir því að gefa lýðfræðilegum þáttum svo mikið vægi eru einkum þau að byggðarlög sem hafa misst mjög hátt hlutfall íbúa og/eða búa við skekka aldursdreifingu hafa orðið fyrir atgerfisflóttu. Möguleikar þeirra til viðspyrnu eru af þessum sökum mikið skertir. Yfirlit yfir heildarstigagjöf má sjá á myndinni hér að neðan.

Mælikvarðar - 1. júní 2015.			
		Hlutfall þáttar	Hlutfall flokks (af 100)
1	Íbúafjöldi, aldursamsetning, kynjahlutföll og fleira		
1.1	Íbúar færri en 200 = 100 stig, 0 annars	5%	
1.2	Íbúaþróun - hlutfall íbúafækkunar sl. 15 ár	10%	
1.3	Íbúaþróun – hlutfall íbúafækkunar sl. 5 ár	15%	
1.4	NORDREGIO - Aldursdreifing, kynjahlutföll ofl.	20%	50%
2	Fasteignamatsstuðlar (fasteignaverð)		
2.1	Fasteignaverð m.v. landsbyggðarstuðul	5%	5%
3	Landfræðileg staða/stærð atvinnusóknarsvæða		
3.1	Akstursfjarlægð frá Reykjavík (leiðr. m.t.t. sigl.tíma v. eyja)	10%	
3.2	Fjöldi íbúa á vinnusóknarsvæði	10%	
	Annað		20%
4	Aðrir þættir (atvinnulíf, fjárhagur sv.fél, tekjur, fjarskipti)		
4.1	(Fyrirsjáanleg) stóraföll í atvinnulífi	10%	
4.2	Fjárhagur sveitarfélags	5%	
4.3	Meðalútssvarsstofn á íbúa í sveitarfélagi	5%	
4.4	Gæði fjarskiptatenginga (flutningsgeta nets)	5%	25%
		100,0%	100,0%