

Tillaga til þingsályktunar

um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002–2005.

(Lögð fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að vinna að framkvæmd stefnumótandi áætlunar um byggðamál fyrir árin 2002–2005. Meginmarkmið áætlunarinnar verði eftirfarandi:

- a. Að draga úr mismun á lífskjörum og afkomumöguleikum fólks milli byggðarlaga í landinu og skapa íbúum á landsbyggðinni sem hagstæðust búsetuskilyrði.
- b. Að aðstoða byggðarlög á landsbyggðinni við að laga sig að örri samfélagsþróun og hröðum breytingum í atvinnuháttum með því að efla sveitarfélögin, veita markvissan stuðning við atvinnuþróun, menntun, trausta samfélagsþjónustu og uppbyggingu grunngerðar.
- c. Að treysta búsetuskilyrði á landsbyggðinni með því að efla þau byggðarlög sem eru fjölmennust, hafa mest aðdráttarafl fyrir fólk og bestu möguleika til uppbyggingar atvinnulífs, skóla, menningarlífs og opinberrar þjónustu.
- d. Að auðvelda byggðum landsins að rækta menningu sína, auðga með því þjóðlífið og skapa fjölbreytilegri kosti fyrir borgarana í búsetu og lífstíl. Í því felst m.a. að stuðla að varðveislu byggðar sem á sér rótgróna sögu og hefur menningarsögulegt gildi, svo og að virða tengsl fólks í fámennum byggðarlögum við áthuga sína með því að gera þeim kleift að búa þar áfram.
- e. Að stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi, jöfnun starfsskilyrða og að fyrirtæki á landsbyggðinni geti nýtt atvinnukosti sína sem best með sjálfbæra nýtingu auðlinda og góða umgengi um náttúru landsins að leiðarljósi.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Samkvæmt 7. gr. laga um Byggðastofnun, nr. 106/1999, skal iðnaðarráðherra leggja fyrir Alþingi tillögu að stefnumótandi byggðaáætlun fyrir hvert fjögurra ára tímabil. Áætlunin skal lýsa markmiðum og stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum, áætlunum um aðgerðir og tengsl byggðastefnu við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum og áætlunum á sviði opinberrar þjónustu. Í byggðaáætlun skal gerð grein fyrir ástandi og horfum í þróun byggðar í landinu. Byggðaáætlun skal unnin í samvinnu við Byggðastofnun og við gerð hennar skal iðnaðarráðherra hafa samráð við önnur ráðuneyti, sveitarfélög og aðra aðila eftir þörfum.

Með erindisbréfi, dags. 13. júní 2001, skipaði iðnaðar- og viðskiptaráðherra sex manna verkefnisstjórn, auk þriggja starfshópa, til að vinna að undirbúningi og gerð tillögu um fjögurra ára byggðaáætlun fyrir árin 2002–2005. Í skipunarbréfi verkefnisstjórnar segir: „Fjallað verði um tengingu byggðaáætlunar við aðra áætlanagerð á sviði opinberrar þjónustu í landinu. Jafnframt verði sérstaklega fjallað um aðkomu sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélaga að byggðaáætlun. Þá verði fjallað um aðgerðir sem geti orðið til þess að bæta almenn skilyrði til búsetu á landsbyggðinni. Í vinnu sinni skal verkefnisstjórnin og starfshóparnir taka mið

af stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, megináherslum ráðherra byggðamála 2001–2003, þeirri reynslu sem fengist hefur við framkvæmd gildandi byggðaáætlunar og reynslu annarra þjóða.“

Í verkefnisstjórn áttu sæti:

Páll Skúlason, rektor Háskóla Íslands, formaður.
 Björg Ágústsdóttir sveitarstjóri.
 Finnbogi Jónsson verkfræðingur.
 Guðjón Guðmundsson alþingismaður.
 Kristinn H. Gunnarsson alþingismaður.
 Sigfús Jónsson ráðgjafi.

Starfshópunum þremur var falið að undirbúa sérstakar tillögur á sviði alþjóðasamskipta, atvinnumála og fjarskipta- og upplýsingatækni.

Í starfshópi um alþjóðasamvinnu áttu sæti:

Elísabet Benediktsdóttir, framkvæmdastjóri Þróunarstofu Austurlands, formaður.
 Andrés Magnússon, forstöðumaður Impru.
 Ingunn H. Bjarnadóttir, starfsmaður Byggðastofnunar.
 Margrét María Sigurðardóttir lögfræðingur.
 Orri Hlöðversson, framkvæmdastjóri Fjárvaka.

Í starfshópi um atvinnumál áttu sæti:

Ingi Björnsson, útibússtjóri Íslandsbanka, formaður.
 Áslaug Alfreðsdóttir hótelsstjóri.
 Daniel Árnason framkvæmdastjóri.
 Guðmundur Guðmundsson, starfsmaður Byggðastofnunar.
 Róbert Jónsson, framkvæmdastjóri Atvinnuþróunarsjóðs Suðurlands.
 Úlfar Steindórsson, framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins.

Í starfshópi um upplýsinga- og fjarskiptamál áttu sæti:

Ingvar Kristinsson, Gopro Landsteinum Group hf., formaður.
 Dagný Sveinbjörnsdóttir, Atvinnuþróunarfélagi Vestfjarða.
 Helga Waage, OZ hf.
 Stefán Jóhannesson, Þekkingu hf.
 Sveinn Þorgrímsson iðnaðarráðuneyti.
 Sæmundur Þorsteinsson, Landssímanum hf.
 Þórarinn Sólmundsson, starfsmaður Byggðastofnunar.

Starfsmaður verkefnisstjórnar og starfshópanna var Jón Kalmansson. Enn fremur starfaði Halldór Árnason framkvæmdastjóri með atvinnumálahópnum.

Verkefnisstjórn hélt alls 15 fundi. Hún hélt fundi með starfshópunum og auk þess tvo fundi með formönnum þeirra, hinn síðari 26. október, er starfshóparnir luku störfum og skil-uðu tillögum sínum til verkefnisstjórnar. Enn fremur fékk hún aðra aðila á sinn fund, m.a. Hallgeir Aalbu, forstjóra norrænu byggðamálastofnunarinnar (Nordregio). Þá fékk verkefnisstjórnin nokkra sérfróða aðila til að vinna greinargerðir og tillögur á tilteknum sviðum.

Starfshóparnir fengu til fundar við sig ýmsa sérfróða aðila. Þá efndi atvinnumálahópurinn til tveggja svokallaðra hugarflugsfunda, til fyrri fundarins með fólki víða að af landinu og til hins síðari með ungu fólki frá ýmsum stöðum á landinu, þar sem leitað var eftir framtíðarsýn þátttakenda til þróunar þjóðfélagsins og hugmyndum um hvernig stefna stjórnvalda í byggðamálum geti tekið mið af þeirri þróun. Alls tóku hátt í þrjátíu manns þátt í þessum fundum.

Í vinnu við mótun tillagna sinna naut verkefnisstjórnin aðstoðar og ráðgjafar ýmissa aðila, m.a. formanna starfshópanna og starfsmanna Byggðastofnunar og atvinnuþróunarfélaga. Verkefnisstjórnin skilaði tillögum sínum til iðnaðarráðherra í byrjun janúar. Í framhaldi af því voru tillögurnar teknar til umfjöllunar í ríkisstjórn og þá átti iðnaðarráðherra fundi með einstökum ráðherrum þar sem farið var yfir tillögur verkefnisstjórnarinnar. Eftir þá yfirferð voru gerðar nokkrar breytingar og viðbætur við tillögur verkefnisstjórnarinnar.

I.

Lagt er til að aðgerðir sem beitt verður til að ná fram meginmarkmiðum áætlunarinnar byggist á eftirtöldum fimm meginstöðum:

1. Traust og fjölbreytt atvinnulíf.

Starfsskilyrði atvinnuveganna eru nokkuð mismunandi eftir byggðarlögum og landshlutum. Mikilvægt er að byggðarlögum og fyrirtækjum á landsbyggðinni sé sköpuð aðstaða til að nýta atvinnukosti sína sem best, að starfsskilyrði fyrirtækja séu sem jöfnust og að til sé öflugt stuðningskerfi fyrir fyrirtæki og fólk sem vill byggja upp atvinnurekstur. Stuðla þarf að fjölbreytni í atvinnulífi með aukinni þekkingu og nýsköpun í hefðbundnum greinum og nýjum atvinnugreinum og með því móti fjölga sérhæfðum störfum. Þá er nauðsynlegt að stefna stjórnvalda í atvinnugreinum sem eru þýðingarmiklar á landsbyggðinni, svo sem landbúnaði og sjávarútvegi, dragi ekki úr nýliðun, frumkvæði og fjárfestingum í fámennum byggðarlögum þar sem fárra annarra atvinnukosta er völ.

2. Öflug byggðarlög.

Byggðarlögin og sveitarfélögin marka umgjörðina um daglegt líf og athafnir fólks og eru vettvangur íbúanna til samstarfs og sameiginlegra ákvarðana um staðbundna uppbyggingu, samfélagsþjónustu og önnur hagsmunamál. Kröfur fólks til heimabyggðar sinnar eru sífellt að aukast hvað varðar atvinnukosti, samgöngur, fjölbreytni í þjónustu, menningu, afþreyingu o.fl. Æ vandasamara er fyrir byggðarlög á landsbyggðinni að uppfylla þær kröfur sem fólk gerir nú á tímum. Því er mikilvægt að treysta þær meginstöðir samfélagsins sem eru byggðarlögin og sveitarfélögin sem fólk þyrir og tryggja þeim tekjur til að standa undir nauðsynlegum verkefnum. Staða atvinnulífs og fjölbreytni þjónustu í einstökum byggðarlögum, ásamt framtíðarhorfum, hafa afgerandi áhrif á það hvar fólk kysir að búa.

3. Aukin þekking og hæfni.

Aukin þekking og hæfni fólks á ýmsum sviðum er undirstaða þess að byggð og atvinnulíf á landsbyggðinni geti eflst og dafnað. Kröfur atvinnulífsins um menntun og þekkingu starfsfólks eru sífellt að aukast, svo og kröfur til atvinnurekenda. Menntun íbúa á landsbyggðinni er almennt lakari en á höfuðborgarsvæðinu. Mikilvægt er að draga úr þessum mismun með fjölgun starfa og auknum viðskiptatækifærum fyrir sérhæft og menntað fólk, jafnframt því að vinna markvisst að eflingu menntunar á landsbyggðinni. Meginmarkmið menntakerfisins er að börn og ungmenni hvar sem er á landinu hafi sambærilega möguleika til menntunar og þroska, og að fólk búi ekki við lakari menntunarskilyrði vegna búsetu.

4. Bættar samgöngur.

Góðar samgöngur eru algjör nauðsyn fyrir fólk og fyrirtæki og grundvöllur traustrar byggðar í landinu. Fólk sættir sig almennt ekki lengur við að búa í byggðarlögum þar sem

ekki eru greiðar og öruggar samgöngur og nútímalegur atvinnurekstur þrífst ekki án góðra samgangna. Lögð hefur verið fram tólf ára samgönguáætlun um áframhaldandi uppbyggingu samgöngukerfisins. Til að stuðla að góðum búsetuskilyrðum og starfsskilyrðum atvinnulífs á landsbyggðinni er lögð áhersla á áframhaldandi uppbyggingu vegakerfisins og að jarðgangagerð verði hraðað, m.a. með því að taka upp vegtolla í meira mæli en verið hefur. Þá þarf að leggja sérstaka áherslu á uppbyggingu vega að fjölsóttum ferðamannastöðum og innan þjóðgarða og friðlýstra svæða.

5. Áhersla á sjálfbæra þróun.

Byggðin, atvinnulífið og náttúra eru ekki andstæður heldur samverkandi þættir. Sjálfbær þróun miðar að því að samþætta efnahagsleg, félagsleg og umhverfisleg markmið. Markmið sjálfbærrar þróunar og byggðastefnu eru mörg þau sömu. Lögð er áhersla á að opinberar aðgerðir sem ætlað er að efla atvinnulíf og að treysta byggð í landinu stuðli jafnframt að sjálfbærri þróun samfélagsins.

Lagt er til að ný byggðastefna taki til tólf stefnumarkandi áherslusviða sem myndi megininntak hennar. Auk þess eru nokkrir málaflokkar sem miklu máli skipta fyrir byggðaðróun í landinu en eru á ábyrgð einstakra fagráðuneyta og bundnir stefnumörkun og áætlanagerð á þeirra vegum sem ekki þykir ástæða til að taka sérstaklega upp í stefnumótandi byggðáætlun að þessu sinni. Það eru heilbrigðismál, húsnæðismál og orkumál.

II.

Lagt er til að í stefnumótandi áætlun um byggðamál fyrir árin 2002–2005 verði eftirfarandi tólf stefnumarkandi áherslusvið:

- Nýting sóknarfæra í atvinnulífi.
- Markvisst þróunarstarf í öllum landshlutum.
- Skilvirkir stuðningskerfi atvinnulífs.
- Stefnumótun innan atvinnugreina með framleiðslustýringu.
- Efling sveitarfélaga.
- Búsetuskilyrði.
- Starfsskilyrði atvinnuveganna.
- Mikilvægi menningar.
- Efling Akureyrar sem byggðakjarna fyrir Norður- og Austurland.
- Bættar samgöngur.
- Greiður aðgangur að fjarskipta- og upplýsingatækni.
- Aukið alþjóðlegt samstarf.

1. Nýting sóknarfæra í atvinnulífi.

Sóknarfæri landsbyggðarinnar í atvinnumálum virðast liggja helst á eftirfarandi sviðum: ferðaþjónusta, fiskeldi, líftækni, menningarstarfsemi, mennta- og rannsóknastofnanir, nýjar búgreinar, opinber þjónusta og orkufrekur iðnaður. Mikilvægt er að sköpuð verði góð starfsskilyrði og stutt eftir megni við uppbyggingu þessara greina svo að fyrirtæki og fólk í atvinnurekstri geti nýtt vel þessi sóknarfæri og aðra möguleika sem kunna að skapast.

- *Ferðaþjónusta.* Þjónusta við ferðamenn er vaxandi atvinnugrein. Hún hefur byggst á tveimur meginstöðum, íslenskri náttúru og menningu, svo og mikilli þekkingu atvinnurekenda og starfsfólks í ferðaþjónustu. Bylting í vegasamgöngum, bætt gisti- og veitingaþjónusta, fjölgun sumarhúsa (sem mörg eru nýtt allt árið) og aukið framboð á hvers

- kyns afþreyingu og menningarstarfsemi eru þættir sem hafa stutt þessa þróun, auk bættra lífskjara í Evrópu og Norður-Ameríku, þaðan sem flestir erlendir ferðamenn koma. Uppbygging greinarinnar á landsbyggðinni hefur takmarkast nokkuð af því hversu árstíðabundin hún er og rekstrarerfiðleikar hafa hrjáð sum fyrirtæki í greininni. Þrátt fyrir þetta eru miklir vaxtarmöguleikar í ferðaþjónustu sem nýta þarf sem best. Búist er við verulegri aukningu erlendra ferðamanna hingað til lands á næstu árum, auk þess sem ferðir Íslendinga innan lands aukast stöðugt. Lykillinn að velgengni í ferðaþjónustu er aukin menntun og stöðug þjálfun þeirra sem starfa í greininni. Við stefnumótun í ferðaþjónustu þarf að leggja áherslu á sérkenni hvers landshluta og skipuleggja vaxtarsvæði.
- *Fiskeldi* í heiminum hefur vaxið um 10% á ári síðustu árin á meðan veiddur afli úr sjó og ferskvatni hefur staðið í stað. Árið 1999 var þriðjungur alls fisks í heiminum sem ætlaður var til manneldis eldisfiskur. Fyrirsjáanlegt er að eftirspurn eftir sjávarafurðum muni aukast í framtíðinni og þeirri eftirspurn verður aðeins svarað með auknu fiskeldi. Ef svo heldur fram sem horfir mun meiri hluti fisks til manneldis koma frá fiskeldi fyrir árið 2030. Íslendingar hafa mikla möguleika á því að taka þátt í þessari þróun vegna sterkrar stöðu á alþjóðlegum mörkuðum fyrir sjávarafurðir, víðtækrar þekkingar á framleiðslu fiskafurða og ágætra skilyrða til fiskeldis hér á landi. Mikil sóknarfæri eru til þess að byggja upp margs konar fiskeldi víða um land vegna hagstæðra náttúrulegra skilyrða og vegna þess að fiskeldi fellur mjög vel að atvinnuumhverfi í dreifbýli. Fiskeldi er því atvinnugrein hinna dreifðu byggða. Jafnframt krefst þessi atvinnuvegur þekkingar, rannsókna, markaðsstarfs, fjármagns og alþjóðlegs samstarfs sem verður til þess að fjölga sérhæfðum störfum á landsbyggðinni.
 - *Líftækni*. Notkun lífvera og aðferða sem hafa þróast með líffræðilegum rannsóknum hafa lengi tíðkast í iðnaði. Má þar nefna brauðgerð, ostagerð og víngerð. Líftækni hefur hins vegar þróast mjög ört undanfarin ár og verið hagnýtt í auknum mæli, m.a. við lyfjagerð, nýtingu á lífrænum úrgangi úr landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi og hitakærum örverum, svo og í þekkingargreinum eins og erfðafræði. Spáð er mjög örum vexti líftækni-fyrirtækja í heiminum á næstu árum. Hagnýting líftækni byggist á sérhæfðri þekkingu þess fólks sem við hana starfar og krefst þar að auki mikils fjármagns og rannsókna. Líftækniyrirtæki hafa vaxið ört á höfuðborgarsvæðinu undanfarin ár. Telja verður að nokkrir möguleikar séu til uppbyggingar líftækniyrirtækja á landsbyggðinni en til þess að svo megi verða þarf öflugar rannsóknir, öfluga fjárfesta og vel menntað starfsfólk.
 - *Menningarstarfsemi*. Þróun í þessum atvinnuvegi er ör, störfum fjölgar og velta hans eykst. Hluttur fjölmiðlunar og menningar í landsframleiðslu er yfir 2% og ársverk á bilinu 3.500–4.000. Undanfarin ár hefur íslensk menning notið vaxandi athygli á alþjóðlegum vettvangi og á það jafnt við um dægurmenningu, svo sem kvikmyndir og popptónlist, miðaldamenningu okkar, svo sem sagnahefðina, og íslenskar nútímabókmenntir og samtímalist. Á landsbyggðinni er að finna menningarminjar og sögulega arfleifð sem á komandi áratugum verður að varðveita, rannsaka og kynna, þannig að úr verði menningarverðmæti. Í menningararfinum felast því mikil tækifæri til atvinnu- og listsköpunar, sem skipa munu æ stærri sess á komandi árum, ekki síst með hliðsjón af menningartengdri ferðaþjónustu og útflutningi íslenskrar menningar. Mikilvægt er í þessu sambandi að efla kennslu í listgreinum á landsbyggðinni og byggja upp góða aðstöðu fyrir listsýningar og listviðburði, svo og að efla starfsemi þeirra safna sem fyrir eru.
 - *Mennta- og rannsóknastofnanir*. Uppbygging menntastofnana á framhaldsskóla- og háskólastigi er þýðingarmikill hluti byggðastefnu stjórnvalda. Mikilvægt er að halda áfram

- uppbyggingu framhaldsskóla í landinu og miða við að sem flest ungmenni geti sótt skóla daglega frá heimili sínu, a.m.k. til 18 ára aldurs. Einnig er mikilvægt að nýta tækifæri til að byggja upp menntastofnanir sem þjóna öllu landinu á þéttbýlissvæðum, t.d. Akureyri. Með samþykkt nýrra laga um búnaðarfræðslu árið 1999 og stofnun landbúnaðarháskóla á Hvanneyri var stigið mikilvægt skref til eflingar búnaðarmenntunar og rannsóknar og fræðastarfa á sviði landbúnaðar. Brýnt er að efla starf landbúnaðarháskólans, m.a. með samstarfsverkefnum við erlendar systurstofnanir og innlenda háskóla. Skoða þarf ýmis rekstrarform minni skóla á háskólastigi á landsbyggðinni til þess að tryggja betur möguleika þeirra til að vaxa í nýju starfsumhverfi og ráða starfsfólk á breyttum forsendum. Starfsemi þeirra byggist orðið mikið á öðrum verkefnum en hefðbundinni kennslu, m.a. námskeiðum, símenntun, fjarkennslu, þátttöku í Evrópuverkefnum, rannsóknar- og þróunarstarfi í samstarfi við atvinnulífið, ráðgjöf og sölu á sérfræðiþekkingu.
- *Nýjar búgreinar.* Vaxtarmöguleikar í hefðbundnum búgreinum eru takmarkaðir og innan þeirra er frekari hagræðing og fækkun starfa fyrirsjáanleg. Ýmsir möguleikar hafa komið fram á síðustu árum í nýjum búgreinum sem stunda má á bújörðum þótt hefðbundinni framleiðslu sé hætt eða stunda til hliðar við hefðbundna framleiðslu. Má þar nefna ferðaþjónustu, raforkuframleiðslu, skógrækt, lífræna framleiðslu, loðdýrarækt, smáidnað og bleikjueldi. Þessar greinar geta einnig hentað sem stuðningsgreinar við hefðbundna framleiðslu, svo sem sauðfjárrækt og hrossarækt, sem að stórum hluta eru nú stundaðar jafnframt annarri atvinnu. Hagnýting þessara atvinnukosta krefst bæði þekkingar og fjármagns og er mikilvægt að bændur verði áfram studdir til að hasla sér völl í nýjum greinum.
 - *Opinber þjónusta.* Í mörgum nágrannalöndum hefur verið tekið tillit til byggðasjónarmiða við uppbyggingu opinberrar þjónustu. Þannig hefur stofnunum sem þjóna öllu landinu verið valinn staður annars staðar en í höfuðborginni. Þessari aðferð þarf að beita hér á landi í meira mæli en gert hefur verið. Í því sambandi skyldi fyrst og fremst horft til helstu byggðakjarna á landsbyggðinni. Þetta má gera t.d. með eflingu þeirra stofnana sem fyrir eru og í tengslum við endurskipulagningu stofnana, við stofnun nýrra stofnana, með flutningi verkefna frá opinberum aðilum til fyrirtækja og hugsanlega með flutningi stofnana. Lögð er áhersla á að störfum og verkefnum í opinberri þjónustu verði fjölgað utan höfuðborgarsvæðisins með markvissu átaki næstu árin og að við hagræðingaraðgerðir í opinberum rekstri, sem m.a. leiða til fækkunar starfa í útibúum og svæðisskrifstofum, verði þess gætt að byggja þar í staðinn upp starfsemi sem þjónar öllu landinu.
 - *Orkufrekar iðnaðar.* Landið er auðugt af orkulindum og býr því yfir ýmsum tækifærum til frekari uppbyggingar orkufreks iðnaðar. Almenn er góð reynsla af þeim orkufreka iðnaði sem nú þegar er í landinu. Frekari uppbygging orkufreks iðnaðar er mikilvægur þáttur í uppbyggingu atvinnulífs á landsbyggðinni. Ýmis áform eru uppi um verkefni á þessu sviði, t.d. um byggingu álvers og virkjana á Austurlandi og stækkun álvers á Grundartanga og í Straumsvík. Þá er á vegum iðnaðarráðuneytisins og Landsvirkjunar í samvinnu við heimamenn unnið að athugun á stóriðjukostum á Norðausturlandi. Vinna verður áfram að uppbyggingu orkufreks iðnaðar í landinu í samræmi við meginhugmyndir um sjálfbæra þróun.

2. Markvisst þróunarstarf í öllum landshlutum.

Innleiða þarf nýja hugsun í byggðaþróunarstarfi um allt land. Til þess að þróunarstarf sé árangursríkt þarf það að tengja saman sem flesta þætti samfélagsins, svo sem atvinnulíf, menntun og þekkingu, samfélagslega þjónustu, fjarskipti, orkumál og samgöngur. Þá er mikilvægt að forustuhlutverk í þróunarstarfi sé í höndum heimamanna á hverju svæði, en að

jafnframt sé til staðar á landsvísu aðili sem vinnur að samræmingu, veitir faglegan stuðning, hefur forustu um alþjóðlegt samstarf í byggðamálum og skipuleggur fjármögnun starfseminnar af hálfu ríkisins.

Einnig má benda á að margbrotið stoðkerfi atvinnulífsins, sem hefur verið nokkuð fastbundið atvinnugreinum, þ.e. landbúnaði, sjávarútvegi, iðnaði og ferðaþjónustu, og rígbundin verkaskipting milli ráðuneyta hefur hamlað viðleitni hins opinbera til að styðja nýsköpun í atvinnulífinu. Atvinnugreinar eins og líftækni, hugbúnaðargerð, fiskeldi og ferðaþjónusta falla ekki vel að þessari skiptingu milli ráðuneyta. Í mörgum nágrannalöndunum er þessi skipting milli atvinnugreina að hverfa í stuðningskerfum hins opinbera. Má í því sambandi benda á Noreg, Skotland, Írland og Nýfundnaland.

Nauðsynlegt er að endurskipuleggja allt þróunarstarf á landsbyggðinni með það að markmiði að gera það skilvirkara, þ.e. að þeir fjármunir sem til þess fara verði nýttir betur og að árangur hvað nýsköpun í atvinnulífinu varðar aukist. Í því sambandi verði haft að leiðarljósi að sameina krafta opinberra aðila og félaga sem vinna að nýsköpun og eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni. Áhersla verði lögð á að örva frumkvæði og þróun nýrra viðskiptahugmynda er geti orðið til þess að auka fjölbreytni í atvinnulífi. Sérstök áhersla verði lögð á ný atvinnutækifæri í minni byggðarlögum þar sem atvinnulíf er einhæft.

Lögð er áhersla á að árangur af starfsemi þessari byggist á því að tryggt verði nægilegt fjármagn til þess að á vegum hennar verði staðið fyrir og unnið að margvíslegum samstarfsverkefnum í samvinnu við einstaklinga, fyrirtæki, sveitarfélög, háskóla, svæðisbundin félög og aðra.

3. Skilvirkt stuðningskerfi atvinnulífs.

Opinberir sjóðir sem veita lán eða fjárhagslegan stuðning til uppbyggingar atvinnulífs á landsbyggðinni eru Byggðastofnun, Ferðamálasjóður, Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Lánasjóður landbúnaðarins og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, auk þess sem átak til atvinnusköpunar í iðnaðarráðuneytinu er af hliðstæðum toga. Fjárhagslegur styrkur hvers og eins er ekki nægur og sumir þeirra eru of bundnir atvinnugreinum. Mikilvægt er að Byggðastofnun hafi forustu um að auka samvinnu og samstarf opinberra sjóða sem vinna að eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni.

4. Stefnumótun innan atvinnugreina með framleiðslustýringu.

Stefnumörkun hins opinbera í málefnum atvinnugreina hefur töluverð áhrif á byggðaðróun í landinu, einkum í sjávarútvegi, sauðfjárrækt og mjólkurframleiðslu. Við þá stefnumörkun þarf sérstaklega að taka tillit til fámennra byggða sem eiga í vök að verjast og byggja afkomu sína á útgerð smábáta eða sauðfjárrækt.

- a. *Landbúnaður.* Stjórn landbúnaðarmála í sauðfjárrækt og mjólkurframleiðslu byggist í meginatriðum á samningum til nokkurra ára í senn milli ríkisins og bænda um stuðning ríkisins við framleiðslu tiltekins magns afurða fyrir innlandan markað. Framleiðsla umfram það er að mestu flutt úr landi á ábyrgð bænda sjálfra. Stefnumörkun í málefnum þessara greina er einnig fólgin í samningi ríkisins og samtaka bænda um framlög ríkisins samkvæmt búnaðarlögum til leiðbeiningarstarfsemi og þróunarverkefna á sviði jarðabóta og búfjárræktar og til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins vegna atvinnuuppbyggingar í sveitum og verkefna sem stuðla að aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði. Stuðningur ríkisins samkvæmt framangreindum samningum mun í framtíðinni í auknum mæli mótast af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og skilgreiningu þeirra á fyrir-

komulagi styrkja. Vegna framleiðslutakmarkana í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt og lágs verðs fyrir framleiðslu umfram kvóta hafa margir bændur ekki séð sér hag í því að fullnýta framleiðslugetu búa sinna. Í mjólkurframleiðslu hefur framseljanlegur framleiðsluréttur þó leitt til þess að einingarnar hafa stækkað og hagræðing aukist.

Slíkan hvata til hagræðingar hefur vantað í sauðfjárframleiðslunni. Þegar sauðfjárgreiðslumark verður framseljanlegt, væntanlega í lok ársins 2002, er líklegt að sauðfjárrækt eflist í þeim héruðum þar sem landkostir henta best til slíkrar framleiðslu.

- b. *Sjávarútvegur* er langmikilvægasta atvinnugrein landsbyggðarinnar. Samkvæmt lögum beinist stjórn fiskveiða í meginatriðum að þremur markmiðum, þ.e. að vernda fiskistofnana, að stuðla að hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Brýnt er fyrir útgerðarfyrirtækin og útgerðarstaðina að stöðugleiki ríki í stjórn fiskveiða og ekki sé sifellt verið að breyta lögum og reglum. Huga þarf að stöðu nokkurra fámennra byggðarlaga sem eru háð útgerð smábáta og viðkvæm eru fyrir áhrifum af flutningi aflamarks milli byggðarlaga. Við endurskoðun á stjórnkerfi fiskveiða er mikilvægt að tryggja þessum byggðarlögum áfram aðgang að aflamarki sem hefur verið til ráðstöfnunar fyrir staðbundna útgerð og fiskvinnslu. Slíkt aflamark á að vera tíma-bundið, óframseljanlegt og endurnýjun þess þarf að tengjast frammistöðu. Auk þess er áriðandi að reglur um takmarkanir á stærð smábáta verði rýmkaðar til að tryggja betur öryggi og rekstrargrundvöll þeirra.

5. Efling sveitarfélaga.

Ein árangursríkasta leiðin til að efla byggðarlögin í landinu er að styrkja sveitarstjórnarstigið þannig að sveitarfélögin verði öflugar stjórnsýslueiningar, að verkaskipting þeirra og ríkisins verði skýr og að þeim verði tryggðar tekjur til að standa undir verkefnum sem þeim eru falin að lögum.

- a. *Stækkun sveitarfélaga.* Til að treysta sjálfsforræði byggðarlaga, gera stjórnsýslu þeirra markvissa, tryggja gæði þjónustu og efla staðbundið lýðræði er nauðsynlegt að stækka sveitarfélögin. Lagt er til að ríkisvaldið vinni að þessu markmiði í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga á næstu árum og í því sambandi hækka lágmarksíbúatölu þeirra lögum samkvæmt.
- b. *Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.* Þýðingarmikið er að verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga sé skýr þannig að saman fari frumkvæði, framkvæmd og fjárhagsleg ábyrgð hjá hvoru stjórnsýslustigi um sig. Einkum er mikilvægt að breyta verkaskiptingunni á þann veg að framhaldsskólar, heilbrigðisþjónusta, heilbrigðiseftirlit og framhaldsnám við tónlistarskóla verði verkefni ríkisins. Þá er mikilvægt að gera verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í öldrunarmálum, hafnamálum, menningarmálum og ferðamálum skýrari en nú er. Lagt er til að ríkisvaldið vinni að þessum breytingum í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga.
- c. *Tekjur sveitarfélaga.* Tekjustofnakerfi sveitarfélaga er stöðugum breytingum háð. Nauðsynlegt er að tryggja sveitarfélögunum tekjustofna til að standa undir verkefnum sem þeim eru falin að lögum og að þeir skerði ekki sjálfsákvörðunarrétt sveitarstjórna. Þá er lögð áhersla á að þegar lögum er breytt á Alþingi, eða ný lög sett, sem hafa bein eða óbein áhrif á tekjur sveitarfélaga sé þess gætt að sveitarfélögin verði ekki fyrir tekjumissi og þeim séu tryggðar tekjur til að standa undir verkefnum og skyldum. Einnig er þýðingarmikið að reglur um endurgreiðslu virðisaukaskatts sveitarfélaga verði rýmkaðar, bæði vegna kaupa á búnaði og vegna aðkeyptrar þjónustu. Núverandi reglur skerða

möguleika sveitarfélaga til hagræðingar í rekstri og til endurnýjunar á búnaði.

- d. *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.* Í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er árlega ráðstafað til sveitarfélaganna u.þ.b. 7 milljörðum kr. vegna margvíslegra jöfnunargreiðslna. Mikilvægt er að reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga séu þannig að framlög úr sjóðnum séu fyrst og fremst til tekjujöfnunar sveitarfélaga og til að styðja sveitarfélög þar sem kostnaður við að veita lögbundna þjónustu er hár, svo sem vegna fámennis, mjög dreifðrar byggðar eða óhagstæðrar aldursamsetningar íbúanna. Í því sambandi þarf að taka mið af eftirfarandi sjónarmiðum:
- Reglur sjóðsins byggist í eins miklum mæli og kostur er á almennum viðmiðunum og framlög verði í minna mæli háð því hvernig verkefni eru framkvæmd.
 - Reglur sjóðsins virki ekki letjandi á stækkun sveitarfélaga.
- e. *Lánasjóður sveitarfélaga* hefur gegnt sérstöku hlutverki og fjármagnað uppbyggingu þýðingarmikilla mannvirkja í sveitarfélögum um allt land síðustu 30–40 árin. Sjóðurinn er fjárhagslega sterkur. Mikilvægt er að sjóðurinn nýtist áfram til að efla uppbyggingu í sveitarfélögum í landinu.

6. Búsetuskilyrði.

Þótt almennt sé nokkur munur í búsetuskilyrðum fólks milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar er líka töluverður munur á byggðarlögum á landsbyggðinni. Þessi mismunur kemur m.a. fram hjá íbúnum í lægra kaup- og söluverði húsnæðis, hærri flutningsgjöldum, herra vöruverði, meiri kostnaði við menntun barna, sums staðar hærri húshitunarkostnaði og oft minni möguleikum á áhugaverðum störfum.

Ýmsar greiðslur og styrkir til fólks og sveitarfélaga sem hafa það að markmiði að jafna búsetuskilyrði í landinu snerta hagsmuni og sjónarmið margra ólíkra hópa. Má þar nefna samtök atvinnurekenda og launafólks, samtök sveitarfélaga, flutningafyrirtæki, orkufyrirtæki og skattyfirvöld. Nauðsynlegt er því að fram fari heildarathugun á opinberum aðgerðum sem hafa það að markmiði að jafna búsetuskilyrði í landinu að höfðu samráði við alla þá aðila sem málið snertir. Brýnt er að í tengslum við lagasetningu Alþingis sé jafnan hugað að búsetuáhrifum.

7. Starfsskilyrði atvinnuveganna.

Almennt eru starfsskilyrði atvinnuvega, annarra en landbúnaðar og sjávarútvegs, nokkru lakari á landsbyggðinni en höfuðborgarsvæðinu. Má þar nefna að rekstrareiningar eru yfirleitt minni, svo og hagnaður fyrirtækja, framboð á sérhæfðu og menntuðu starfsfólki minna og markaður í heimabyggð oft mjög smár. Fyrirtæki á landsbyggðinni þurfa að greiða hærri flutningskostnað, mismunandi eftir því hvar á landinu þau eru staðsett, bæði á aðföngum og afurðum. Í því sambandi hefur álagning þungaskatts nokkur áhrif. Í mörgum tilvikum þurfa fyrirtæki á landsbyggðinni að greiða herra orkuverð en á höfuðborgarsvæðinu. Þá er veðhæfni atvinnuhúsnæðis almennt minni á landsbyggðinni og þar af leiðandi verður fjármagnskostnaður fyrirtækja hærri en á þar.

Kanna verður áhrif þungaskatts, tryggingagjalds og virðisaukaskatts á starfsskilyrði fyrirtækja á landsbyggðinni og hvaða leiðir eru færar til að draga úr þeim mun sem virðist vera á stöðu fyrirtækja á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu hvað þetta varðar. Athugað verði sérstaklega hvaða takmarkanir á hugsanlegum aðgerðum felast í EES-samningnum.

8. Mikilvægi menningar.

Menning er allt það sem mennirnir taka sér fyrir hendur og skapa, sem einstaklingar og í samfélaginu, einkum í því skyni að gera líf sitt betra, fegurra og tilgangsríkara. Með menningu er einnig átt við sögulegan arf í formi bókmennta, fornleifa eða menningarminja, og siða og lífshátta. Þá er menning einnig tengd ýmiss konar starfsemi og atvinnurekstri, svo sem söfnum, leikhúsum og nú í vaxandi mæli menningartengdri ferðaþjónustu. Stjórnvöld hafa hlutverki að gegna á öllum þessum sviðum, m.a. með því að stuðla að varðveislu og miðlun menningararfsins, og að örva menningartengdar rannsóknir og atvinnustarfsemi. Lögð er áhersla á að stjórnvöld stuðli að uppbyggingu menningartengdrar starfsemi á landsbyggðinni með því að efla stofnanir sem sinna vörslu, rannsóknnum og kynningu á menningarminjum og sögu. Jafnframt þarf að horfa sérstaklega til menningartengdrar ferðamennsku í stuðningi stjórnvalda við nýsköpun og atvinnuuppbyggingu. Hér má hafa í huga að Sameinuðu þjóðirnar hafa ákveðið að árið 2002 verði helgað varðveislu menningarverðmæta. Skýrsla um menningartengda ferðaþjónustu sem unnin var á vegum samgönguráðuneytisins verður lögð til grundvallar sérstakri aðgerðaáætlun í menningartengdri ferðaþjónustu.

Víða um land eru minjar um búsetu og menningarsögu sem hafa menningarlegt gildi fyrir þjóðina og eru þýðingarmiklar fyrir ferðaþjónustuna. Má þar nefna gömul hús, hleðslur, varir, sjóvarnagarða, götur og önnur mannvirki. Leggja þarf áherslu á varðveislu þessara minja, fræðslu um þær og gott aðgengi fyrir fólk.

9. Efling Akureyrar sem byggðakjarna fyrir Norður- og Austurland.

Byggðakjarni við Eyjafjörð með a.m.k. 40–50 þús. manns mundi bæta umtalsvert búsetuskilyrði í nærliggjandi héruðum á Norðurlandi og Austurlandi á svipaðan hátt og bæir af þessari stærð gera, t.d. Tromsø í Noregi, Rovaniemi í Finnlandi, Inverness í Skotlandi og Corner Brook á Nýfundnalandi. Ef svo öflugur þéttbýlisstaður er innan t.d. 2–3 klst. akstursfjarlægðar fá íbúar á grannsvæðum betri aðgang að þjónustu, afþreyingu, menningarstarfsemi, menntun og sérhæfðri heilbrigðisþjónustu og þar með batna búsetuskilyrði þeirra. Skilyrði til atvinnurekstrar batna líka vegna nálægðar við þjónustu, þekkingu, stærri markað og fleiri viðskiptatækifæri, auk þess sem ferðamannastraumur eykst.

Sérstök tillaga er gerð um eflingu Eyjafjarðarsvæðisins í samstarfi við sveitarfélögin á svæðinu, atvinnulífð, samtök launafólks og fleiri aðila. Framlag ríkisvaldsins verði efling Akureyrar sem skólabæjar á framhaldsskóla- og háskólastigi, flutningur starfa og verkefna í opinberri þjónustu til Akureyrar, m.a. á sviði sjávarútvegs, og stuðningur við eflingu ferðaþjónustu og þekkingarstarfsemi á svæðinu.

10. Bættar samgöngur.

Árið 1999 ákvað samgönguráðherra að unnið skyldi að gerð samgönguáætlunar sem tekur yfir flugmálaáætlun, hafnaáætlun, vegáætlun og langtímaáætlun í vegagerð. Hefur sérstakur stýrihópur unnið að þessu verkefni. Frumvarp til laga um samgönguáætlunin var nýlega lagt fram í ríkisstjórn og áformað er að leggja fram þingsályktunartillögu um áætlun í samgöngumálum þjóðarinnar til tólf ára. Samgönguáætlunin verður annars vegar stefnumarkandi yfirlýsing og hins vegar útfærsla stefnunnar með ráðstöfun fjármuna til framkvæmda og aðgerða.

Til að treysta búsetu og efla atvinnulíf á landsbyggðinni er lögð áhersla á greiðar samgöngur. Tengja verður alla þéttbýliskjarna og fjölsóttu ferðamannastaði meginsamgöngukerfinu. Ýmsar mikilvægar samgöngubætur þola ekki 10–15 ára bið eftir að röðin komi að þeim á vegáætlun. Mörg dæmi eru um það í byggðasögu landsins að samgöngubætur hafi komið of seint og því í raun verið sóun á fjármunum. Mikil verðmæti eru fólgin í því að samgöngu-

bætur séu gerðar í tíma og því geta þeir sem njóta þeirra greitt hóflegt gjald í formi vegtolla. Sem dæmi um göng þar sem vegtollar gætu staðið undir nokkrum hluta fjárfestingar má nefna jarðgöng undir Vaðlaheiði og Almannaskarð og ný göng milli Eskifjarðar og Neskaupstaðar.

11. Greiður aðgangur að fjarskipta- og upplýsingatækni.

Aðgangur að fjarskipta- og upplýsingatækni skiptir æ meira máli fyrir almenna borgara, atvinnulífið og opinberar stofnanir. Hann verður sífellt mikilvægari þáttur í almennum lífskilyrðum fólks, svo sem aðstöðu þess til að afla sér upplýsinga, hafa áhrif á samfélag sitt, menntast og eiga samskipti við aðra. Slíkur aðgangur hefur einnig áhrif á möguleika á stofnun fyrirtækja og eflir starfsemi þeirra sem fyrir eru. Síðast en ekki síst skiptir aðgangur að fjarskipta- og upplýsingatækni meginmáli fyrir opinberar stofnanir á borð við skóla, rannsóknasetur, bókasöfn og stjórnvæðingastofnanir.

Nýting fjarskipta- og upplýsingatækni felur jafnframt í sér einstaka möguleika til að jafna aðstöðumun milli borgaranna sem m.a. getur skapast vegna fjarlægðar á milli staða og strjálbýlis. Svo dæmi sé tekið skapar hún forsendur fyrir því að íbúar í öllum landshlutum geti aflað sér háskólamenntunar án þess að þurfa að flytja búferlum. Með fjarlægningum má í mörgum tilvikum bjóða sérhæfðari og fullkomnari heilbrigðisþjónustu á landsbyggðinni. Atvinnukostir fólks í dreifbýli aukast, m.a. með fjarvinnslu og með því að gefa fyrirtækjum á landsbyggðinni, sem reiða sig á upplýsingatækni og fjarskipti, tækifæri til að keppa á jafnréttisgrundvelli við sambærileg fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu. Nýting fjarskipta- og upplýsingatækni er því mikilvægur liður í því að jafna almenn búsetuskilyrði.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að uppbyggingu upplýsingakerfis sem þjóna á öllum bókasöfnum í landinu. Nýja upplýsingakerfið mun gjörbreyta starfsumhverfi bókasafna. Almennigur mun hafa aðgang að kerfinu í gegnum veraldarvefinn. Menntamálaráðuneytið hefur einnig samið um landsaðgang að gagnasöfnum og rafrænum tímritum, en það er mikilvægt skref í þá átt að jafna aðstöðu landsmanna til náms, rannsókna og starfa í þekkingarþjóðfélagi. Slíkur aðgangur gerir einnig fyrirtækjum sem starfa í þekkingariðnaði kleift að setja starfsstöðvar sínar niður á landsbyggðinni og möguleikar sérfræðinga til að búa á landsbyggðinni og starfa þar í fjarvinnslu aukast. Þá hefur kennslu og námsefni í æ ríkari mæli verið miðlað um netið. Fyrir liggja tillögur um að koma á fjarkennsluneti sem tengi saman alla framhaldsskóla og símenntunarmiðstöðvar.

Lagt er til að meginmarkmið, hvað fjarskipta- og upplýsingamál varðar, verði eftirfarandi:

- Allir landsmenn hafi fullan og jafnan aðgang að þeim kostum sem standa til boða á sviði fjarskipta- og upplýsingatækni.
- Fjarskipta- og upplýsingatækni verði markvisst nýtt til að bæta aðgengi og gæði grunnþjónustu á landsbyggðinni, svo sem á sviði menntunar- og heilbrigðisþjónustu.
- Fjarskipta- og upplýsingatækni verði hagnýtt til að skapa ný tækifæri í atvinnulífi á landsbyggðinni.

12. Aukið alþjóðlegt samstarf.

Reynslan sýnir að fámennar þjóðir á afskekktum stöðum eins og Íslendingar hafa notið góðs af alþjóðlegu samstarfi á sviði menningar- og atvinnulífs. Svo dæmi sé tekið hefur Íslendingum að jafnaði gengið vel að nýta sér þau tækifæri sem þeim hafa boðist á þessu sviði, t.d. með þátttöku í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins. Er þá ekki einungis átt við að Íslendingum hafi tekist að sækja fé í slíkar áætlanir umfram það sem þeir hafa lagt til þeirra heldur hefur þátttaka í þeim skilað sér ríkulega í ýmsum nýjungum í atvinnulífi og þjóðlífi, auk þekkingar og kunnáttu einstaklinga sem nýtist samfélaginu nú og í framtíðinni.

Pennan góða árangur Íslendinga á undanförunum árum í alþjóðlegum samstarfs- og rannsóknarverkefnum má á hinn bóginn einkum rekja til þátttöku fyrirtækja og stofnana á höfuðborgarsvæðinu. Þátttaka fyrirtækja og stofnana á landsbyggðinni í slíkum verkefnum hefur verið hlutfallslega minni en búast mætti við. Brynt er að bregðast við þessu með því að auka markvisst þátttöku atvinnulífs og stofnana á landsbyggðinni í alþjóðlegum samvinnuverkefnum. Vinna þarf að þessu markmiði, m.a. með því að efla rannsóknastofnanir á landsbyggðinni og auka stuðning hins opinbera við alþjóðlegt samstarf fyrirtækja og stofnana á landsbyggðinni.

III.

TILLÖGUR UM AÐGERÐIR

Hér á eftir eru lagðar fram tillögur um beinar aðgerðir til að ná fram markmiðum áætlunar um stefnumótandi aðgerðir í byggðamálum 2002–2005. Tillögurnar eru byggðar á þeim tólf stefnumarkandi áherslusviðum sem mynda megininntak byggðastefnunnar og rakin voru í kaflanum hér á undan.

Tillögurnar ná ekki til allra þeirra viðfangsefna sem fjallað er um í stefnumarkandi áherslusviðum, heldur fyrst og fremst til beinna aðgerða sem lagt er til að ráðist verði í samkvæmt áætlun þessari.

Í tillögunum er kveðið á um það hvaða ráðuneyti eða stofnanir beri ábyrgð á framkvæmd viðkomandi tillögu. Til þess að tryggja sem best framgang samþykkrar byggðaáætlunar er áriðandi að sérstök verkefnisstjórn hafi yfirumsjón með framkvæmd hennar. Slík verkefnisstjórn yrði skipuð fulltrúum allra þeirra ráðuneyta sem áætlunin snertir, en formaður hennar yrði skipaður af iðnaðarráðherra.

Tillögur að aðgerðum eru eftirfarandi:

1. Endurskipulagning atvinnuþróunar á landsbyggðinni – nýsköpunarmiðstöð á Akureyri.

Meginhugmynd

Að ríkisvaldið hafi forustu um að sameina krafta þeirra opinberu aðila og félaga sem vinna að nýsköpun og eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um sameiningu atvinnuþróunarstarfs á vegum iðnaðarráðuneytisins. Lagt er til að nýsköpunarmiðstöð, sbr. frumvarp til laga um opinberan stuðning við tækniþróun og nýsköpun í þágu atvinnulífsins, verði falið að samræma þessa starfsemi á landsvísu og að veita henni faglegan stuðning. Gert er ráð fyrir að starfsemi nýsköpunarmiðstöðvar verði komið fyrir í fyrirhuguðu Rannsóknar- og nýsköpunarhúsi við Háskólann á Akureyri.

Markmið

Að efla nýsköpun í atvinnulífi á landsbyggðinni og hafa frumkvæði að þróun viðskiptahugmynda. Nýsköpunarmiðstöðinni verði tryggt fjármagn til að þróa verkefni í samvinnu við einstaklinga, fyrirtæki, sveitarfélög, háskóla og/eða aðra. Þannig verði meginmarkmið starfseminnar að auka fjölbreytni í atvinnulífi á landsbyggðinni. Sérstök áhersla verði lögð á að þróa ný atvinnutækifæri í minni byggðarlögum þar sem atvinnulíf er einhæft. Áherslur í starfsemi nýsköpunarmiðstöðvarinnar taki mið af byggðaáætlun og áherslum Vísinda- og tækniráðs Íslands. Með þessu fyrirkomulagi verður atvinnuþróunarstarf á landsbyggðinni fært að nýskipan vísinda- og tæknimála.

Ábyrgð á framkvæmd

Iðnaðarráðuneyti.

Aðrir þátttakendur

Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga, atvinnuþróunarfélög, Byggðastofnun, Iðntæknistofnun, félagsmálaráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti, Bændasamtök Íslands og háskólar.

Tímaáætlun

2002–2005.

<i>Kostnaður</i>	Lagt er til að auk þeirra fjárveitinga sem nýsköpunarmiðstöð verða ætlaðar á fjárlögum til almenns rekstrar leggi ríkissjóður 1.000 millj. kr. til nýsköpunarverkefna á landsbyggðinni á árunum 2002–2005.
<i>Annað</i>	Ætla má að þær 300–400 millj. kr. sem varið er til atvinnuþróunarstarfsemi í landinu á ýmsum sviðum nýtist betur með frekari samvinnu og sameiningu þróunarstarfs á landsbyggðinni. Nauðsynlegt er að fram fari reglubundið mat á árangrinum af starfsemi nýsköpunarmiðstöðvarinnar.

2. Aukin samvinna opinberra sjóða sem vinna að eflingu atvinnulífs.

<i>Meginhugmynd</i>	Að auka samvinnu þeirra opinberu sjóða sem veita lán eða fjárhagslegan stuðning til nýsköpunar og uppbyggingar atvinnulífs, þ.e. Ferðamálasjóðs, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, Lánasjóðs landbúnaðarins, Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, lána-starfsemi Bygðastofnunar og átaks til atvinnusköpunar.
<i>Markmið</i>	Að samþætta krafta opinberra sjóða sem þjóna fyrirtækjum í öllum atvinnugreinum, með höfuðáherslu á landsbyggðina, hvað varðar alhliða lánastarfsemi, hlutfjárþátttöku, stofnstyrki, áhættulán og verkefnafjármögnun.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Bygðastofnun.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, Lánasjóður landbúnaðarins, Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Bygðastofnun, Ferðamálasjóður og iðnaðarráðuneytið.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.

3. Stækkun og efling sveitarfélaga.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisvaldið hafi samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um að vinna markvisst að því að stækka sveitarfélögin í landinu á næstu árum. Þetta verði m.a. gert með hækkun á lágmarksíbúatölu samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Jafnhliða verði reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga breytt til að þær stuðli markvisst að þessari þróun. Má þar nefna að tekjuhá sveitarfélög greiði til sjóðsins, einnig að framlög úr sjóðnum verði byggð á almennum reglum en í minna mæli á því hvernig sveitarfélögin leysa verkefni af hendi. Samhliða þessu verði undir forustu félagsmálaráðuneytisins unnið áfram að því að gera verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga markvissari og breyta tekjustofnum sveitarfélaga til samræmis við breytt verkefni.
<i>Markmið</i>	Að efla sveitarstjórnarstigið, treysta sjálfsforræði og sjálfsmynd byggðarlaga, gera stjórnsýslu þeirra markvissa, tryggja gæði þjónustu og efla staðbundið lýðræði. Stækkun sveitarfélaga og efling sveitarstjórnarstígsins er mikilvægur þáttur í að styrkja stöðu byggðarlaga hvar sem er á landinu.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Félagsmálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Samband íslenskra sveitarfélaga.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Kostnaður verði greiddur af félagsmálaráðuneytinu, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og sveitarfélögunum. Til lengri tíma litið mun þessi aðgerð leiða til þess að sveitarfélögin nýti fjármuni sína betur og hagræðing verði í rekstri og fjárfestingum.

4. Efling opinberra verkefna og þjónustu á landsbyggðinni.

<i>Meginhugmynd</i>	Að gerð verði áætlun um að auka verkefni og fjölga störfum í opinberri þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins, t.d. með því að efla þær stofnanir sem fyrir eru, í tengslum við endurskipulagningu opinberra stofnana, með fjarvinnslu, með flutningi verkefna frá opinberum aðilum til fyrirtækja, þegar nýjar opinberar stofnanir eru settar á fót og hugsanlega með flutningi stofnana.
---------------------	--

<i>Markmið</i>	Að efla stærstu byggðarlögin á landsbyggðinni jafnframt því sem opinber verkefni og þjónusta eru endurskipulögð og starfsemin gerð árangursríkari. Að opinberar stofnanir á landsbyggðinni hafi ekki aðeins svæðisbundið þjónustuhlutverk með höndum heldur verði stofnanir sem þjóna öllu landinu einnig staðsettar á landsbyggðinni.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Forsætisráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Önnur ráðuneyti.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Óviss.

5. Athugun á búsetuskilyrðum fólks.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisstjórnin láti fara fram heildarathugun á mismunandi búsetuskilyrðum fólks í landinu. Jafnframt verði lagt mat á áhrif þeirra opinberu aðgerða sem hafa það að markmiði að jafna búsetuskilyrði í landinu og lagðar fram tillögur um breytingar ef þurfa þykir. Í því sambandi verði m.a. horft til reynslu nágrannaþjóða.
<i>Markmið</i>	Að fá fram vandaða rannsókn á því hver raunverulegur mismunur sé á búsetuskilyrðum á landinu. Jafnframt er mikilvægt að rannsökuð verði áhrif þeirra opinberu aðgerða sem þegar hefur verið beitt, m.a. til niðurgreiðslu á húshitun, námskostnaði, jöfnun raforkuverðs og framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þá er mikilvægt að kanna möguleika á skattalegum aðgerðum, svo sem að kostnaður við atvinnusókn um lengri veg, t.d. meira en 20 km, verði frádráttarbær frá skatti.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Iðnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Bygðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2003.
<i>Kostnaður</i>	Undirbúningskostnaður getur orðið allt að 10 millj. kr. en síðan þarf að leggja kostnaðarmat á þær tillögur um breytingar sem fram kunna að koma.
<i>Annað</i>	Mikilvægt er að horfa til þess hvernig nýta megi á árangursríkari hátt þær fjárhæðir sem nú þegar er varið til jöfnunargreiðslna með það að markmiði að jafna búsetuskilyrði.

6. Athugun á starfsskilyrðum atvinnuveganna.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisstjórnin láti fara fram heildarathugun á mismunandi starfsskilyrðum atvinnuveganna eftir landshlutum og á áhrifum þeirra opinberu aðgerða sem þegar hefur verið beitt til jöfnunar starfsskilyrða. Skoðaðar verði sérstaklega skattalegar aðgerðir og í því sambandi horft til reynslu nágrannaþjóða. Á grundvelli rannsóknaðar verði lagðar fram tillögur um aðgerðir.
<i>Markmið</i>	Að fá niðurstöðu um það hver sé raunverulegur mismunur á starfsskilyrðum fyrirtækja og sjálfstætt starfandi atvinnurekenda eftir landshlutum, svo sem um áhrif flutningskostnaðar og reglna um þungaskatt og áhrif tryggingagjalds og virðisaukaskatts. Jafnframt verði rannsökuð áhrif þeirra opinberu aðgerða sem þegar hefur verið beitt í þessu skyni.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Iðnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Fjármálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegs-ráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, Bygðastofnun og Samtök atvinnulífsins.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2003.
<i>Kostnaður</i>	Undirbúningskostnaður er áætlaður að hámarki 10 millj. kr., en kostnaður við framkvæmd tillagna kemur fram síðar.

Annað Mikilvægt er að kanna líka áhrif EES-samningsins á aðgerðir. Mismunandi trygg-ingagjald eftir svæðum í Noregi hefur til dæmis verið talið brjóta í bága við samn-inginn, en jöfnun á flutningskostnaði ekki. Benda má á reynslu Kanadamanna og Bandaríkjamanna af því að veita skattafslátt á völdum svæðum vegna fjárfestingar-verkefna, stofnunar nýrra fyrirtækja, þjálfunar og menntunar starfsfólks og vegna rannsóknar- og þróunarstarfs.

7. Byggðaáætlun fyrir Eyjafjörð.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkið og sveitarfélögin vinni saman að gerð byggðaáætlunar um það hvernig megi styrkja byggð við Eyjafjörð svo fólk fjölgi þar á næstu árum um a.m.k. 2–3% á ári og að atvinnulíf og menningarlíf eflist. Unnið verði að eflingu Akureyrar sem skóla-bæjar og menningarmiðstöðvar, svo og að eflingu ferðaþjónustu, fiskeldis og fleiri atvinnugreina á svæðinu. Einnig verði unnið að flutningi starfa og verkefna í opin-berri þjónustu til svæðisins, t.d. á sviði sjávarútvegs í tengslum við uppbyggingu rannsóknar- og nýsköpunarhúss við Háskólann á Akureyri. Þá felast margvísleg sóknarfæri í að efla starfsemi Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri.
<i>Markmið</i>	Að efla Akureyri og Eyjafjarðarsvæðið sem öflugasta þéttbýlissvæðið utan höfuð-borgarsvæðisins og styrkja þannig jafnframt byggð á Mið-Norðurlandi. Mikilvægt er í því sambandi að horfa ekki eingöngu til uppbyggingar atvinnulífs heldur stefna líka að því að efla hvers kyns þjónustu, afþreyingu, menningarstarfsemi og annað það sem bætir mannlíf á staðnum og dregur fólk að.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Iðnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Sveitarfélög, fyrirtæki og stofnanir við Eyjafjörð og Atvinnuþróunarfélag Eyja-fjarðar.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Kostnaður við gerð byggðaáætlunar er áætlaður 20 millj. kr. en ekki er hægt á þessu stigi að áætla kostnað við aðgerðir sem koma í kjölfarið.
<i>Annað</i>	Áhrifa af eflingu Eyjafjarðarsvæðisins mun gæta mun víðar á Norðurlandi og jafnvel á Austurlandi.

8. Efling núverandi landbúnaðarskóla sem fræðslu-, rannsóknar- og þróunarseturs.

<i>Meginhugmynd</i>	Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri var stofnaður árið 1999. Skólinn er vísindaleg fræðslu- og rannsóknastofnun á háskólastigi á sviði landbúnaðar sem veitir nemend-um sínum fræðslu og vísindalega þjálfun í búfræði er miðast við að þeir geti tekið að sér sérfræðistörf fyrir íslenskan landbúnað og unnið að rannsóknum í þágu hans. Nauðsynlegt er að treysta forustuhlutverk skólans á sviði fræðslu og rannsókna í þágu landbúnaðarins í samvinnu við Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Hólaskóla á Hólum í Hjaltadal og Garðyrkjuskólann að Reykjum í Ölfusi. Með markvissu sam-starfi öðlast þessar stofnanir meiri burði til þess að sinna hlutverki sínu á sviði rann-sókna og fræðslu og keppa um innlent og erlent rannsóknafé og hæfustu starfskrafta en nú er. Nauðsynlegt getur verið að huga að breytingum á rekstrarformi skólanna sem geri þeim kleift að afla sérstekna með sölu þjónustu og samstarfi við fyrirtæki, samtök o.fl. aðila.
<i>Markmið</i>	Að sameina krafta rannsóknar- og fræðslustofnana landbúnaðarins í öflugri átaki til eflingar landbúnaði og atvinnulífi í sveitum almennt.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Landbúnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Fjármálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri, Hóla-skóli og Garðyrkjuskóli ríkisins.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2003.

Kostnaður Óviss.

9. Efling fiskeldis.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisvaldið geri sérstaka áætlun um uppbyggingu fiskeldis í landinu þar sem lögð verði áhersla á rannsókn- og þróunarstarf, fræðslu og meiri fjárhagslegan stuðning við þróunar- og markaðsstarf í greininni. Áhersla verði lögð á að byggja upp seiðaeldi á þorski.
<i>Markmið</i>	Að tryggja áfram sterka stöðu Íslendinga á alþjóðlegum mörkuðum fyrir sjávarafurðir þar sem samkeppni við eldisafurðir fer vaxandi. Að nýta þau sóknarfæri sem eru í uppbyggingu þessarar atvinnugreinar á Íslandi, m.a. með nýtingu jarðhita og aðgangi að sjó og fersku vatni. Að efla atvinnugrein sem hentar vel til uppbyggingar í dreifbýli, en mun byggjast mjög hægt upp ef ekki kemur til öflugur stuðningur hins opinbera við rannsóknir og markaðsþróun.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Sjávarútvegsráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Fiskeldisfyrirtæki og mennta- og rannsóknastofnanir.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar og Alþingis.
<i>Annað</i>	Lögð er áhersla á alþjóðlegt samstarf um þessa uppbyggingu.

10. Fjarskiptamál í dreifbýli.

<i>Meginhugmynd</i>	Skipaður verði starfshópur á árinu 2002 er fjalli um fjarskiptamál í dreifbýli. Skal starfshópurinn kanna möguleika á að leggja ljósleiðara til allra lögheimila í dreifbýli. Telji hann slíka framkvæmd fýsilega skal hann setja fram áætlun um hvernig þetta skuli gert, hvenær og hve mikið framkvæmdin kosti. Skal starfshópurinn skila af sér fyrir lok ársins 2002.
<i>Markmið</i>	Að kanna hvort fýsilegt sé að leggja ljósleiðara um sveitir landsins og leysa þannig þarfir dreifbýlisins fyrir góðar tengingar. Með slíkum ljósleiðara er hægt að bjóða alla fjarskiptaþjónustu, þar á meðal stafrænt sjónvarp og útvarp. Með ljósleiðaravæðingu fæst góð lausn fyrir fjarskiptatengingar bæði heimila og fyrirtækja. Ljósleiðarar geta borið nærri ótakmarkaðan gagnaflaum, takmörkin eru einungis í búnaðinum sem tengdur er við ljósleiðara. Ljósleiðarar eru ódýrir en endabúnaðurinn er dýr og dýrt er að leggja ljósleiðara langar vegalengdir. Tækni framfarir í ljósleiðaratækni eru stórstígar nú og búnaður lækkar óðum í verði.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Samgönguráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Íbúar í sveitum.
<i>Tímaáætlun</i>	2002.
<i>Kostnaður</i>	Ljóst er að um mjög dýra framkvæmd er að ræða en þó er tímabært að gefa þessari lausn gaum.
<i>Annað</i>	Fordæmi eru fyrir því erlendis að bændur og aðrir húseigendur í sveitum plægi sjálfir fyrir ljósleiðaralögnum og taki þannig þátt í hluta kostnaðar.

11. Jöfnun verðs á gagnaflutningi.

<i>Meginhugmynd</i>	Notendur greiði sama verð fyrir gagnaflutninga á landinu öllu.
---------------------	--

<i>Markmið</i>	Að mishár fjarskiptakostnaður skekki ekki samkeppnisstöðu fyrirtækja og stofnana eftir staðsetningu þeirra. Að þessi munur verði jafnaður með jöfnunargreiðslum úr ríkissjóði. Þessu má líkja við jöfnun á raforkukostnaði sem hefur tíðkast á Íslandi um árabil. Nú er svo komið að aðgengi að góðum fjarskiptum fer að vega álíka mikið við rekstur fyrirtækja og aðgengi að raforkunetinu. Jöfnun fjarskiptakostnaðar lýtur því sömu rökum og jöfnun raforkukostnaðar.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Samgönguráðuneyti.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Um mikinn kostnað er að ræða.

12. Efling náms með fjarskipta- og upplýsingatækni.

<i>Meginhugmynd</i>	Á vegum menntamálaráðuneytisins hefur verið unnið markvisst að stefnumörkun á sviði „rafrænnar“ menntunar, auk þess sem margt hefur áunnist í þessum málaflokki. Lagt er til að haldið verði markvisst áfram á þeirri braut sem ráðuneytið hefur markað. Í því sambandi er lögð áhersla á að starfsemi símenntunarstöðva verði eflað með auknum fjárveitingum, að meira verði fjárfest í fjarfundabúnaði, að starfsnám verði gert aðgengilegt með fjarnámi og að stofnað verði til „rafrænna“ nemendahópa við kennslu á grunnskóla- og framhaldsskólastigi. Einnig að fólki hvar sem er á landinu verði gert kleift að stunda háskólanám í fjarnámi.
<i>Markmið</i>	Að styrkja byggð á landsbyggðinni með bættu aðgengi að menntun á öllum stigum, þ.e. grunnskóla, framhaldsskóla og háskóla. Þetta á einnig við um starfsnám þar sem nemendur geta sinnt bóklegu námi í fjarnámi en verklegu námi í heimabyggð. Þá hefur mikilvægi símenntunar aukist á undanförunum árum og þarf hún að standa almenningsi til boða óháð búsetu.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Menntamálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Símenntunarstöðvar og skólafönnir.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Óviss.

13. Efling fjarvinnslu hjá hinu opinbera.

<i>Meginhugmynd</i>	Híð opinbera geri fjarvinnsluáætlun fyrir ráðuneyti og opinberar stofnanir þar sem fram komi hvernig opinberum starfsmönnum verði gert kleift að vinna störf sín að hluta eða öllu leyti í fjarvinnslu. Einnig hvernig híð opinbera geti í auknum mæli keypt fjarvinnsluverkefni í verktöku af fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi verktökum.
<i>Markmið</i>	Að skapa tækifæri fyrir fólk til að búa fjarri vinnustað ríkisstofnana og eiga þannig kost á störfum við hæfi óháð búsetu. Fjölmörg störf í þekkingarsamfélagi nútímans eru þess eðlis að í stað þess að starfsmaður mæti daglega á vinnustað nægir að hann mæti til dæmis 1–3 daga í viku. Þetta gerir að verkum að fólk getur ferðast mun lengri vegalengd á vinnustað sinn en ef því væri skylt að mæta þangað daglega. Fjarvinnsla eykur jafnframt möguleika fólks til „tvöfaldrar búsetu“, en hún hefur aukist á undanförunum árum. Einnig eykur fjarvinnsla möguleika á sveigjanlegum vinnutíma sem er kostur fyrir fjölskyldufólk. Ef kostir fjarvinnslu verða hagnýttir fyrir umtalsverðan hluta vinnuþarfa er líklegt að það dragi úr umferð vegna færri ferða fólks til og frá vinnu og bjóði jafnframt upp á nýjar og hagkvæmar lausnir í skipulagsmálum. Loks má nefna að fjarvinnsla getur sparað ríkinu húsnaðiskostnað.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Fjármálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Ráðuneyti og opinberar stofnanir.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.

Kostnaður Undirbúningskostnaður er einhver. Fjarvinnsla á ekki að auka kostnað af starfsemi hins opinbera en er hagkvæm fyrir þjóðarþúið. Þó þarf að gera ráð fyrir stofnkostnaði.

11. Verkefnið „rafrænt samfélag“.

<i>Meginhugmynd</i>	Stofnað verði til verkefnisins „rafrænt“ samfélag, sem felur í sér að bjóða 2–3 framsæknum byggðarlögum framlag úr ríkissjóði á móti eigin framlagi til að hrinda í framkvæmd metnaðarfullum aðgerðum sem hafa að markmiði að auka nýsköpun í atvinnulífi og bæta afkomu íbúanna, auka menntun og menningarstarfsemi, bæta heilsugæslu og félagslegar aðstæður og efla lýðræðið.
<i>Markmið</i>	Þróun búsetu og atvinnulífs á landsbyggðinni mun m.a. byggjast á því hvernig einstaklingum og fyrirtækjum tekst að tileinka sér upplýsinga- og fjarskiptatæknina og hagnýta sér hina margvíslegu notkunarmöguleika hennar. Netnotkun á Íslandi er með því mesta sem gerist í heiminum, enda er markviss notkun netsins einn mikilvægasti þáttur í því að bæta alþjóðlega samkeppnisstöðu okkar. Til þess að landsbyggðin verði virkur þátttakandi í þessari þróun þarf að treysta stöðu „upplýsingasamfélagsins“ úti um landið. Í þeim tilgangi er lögð fram þessi tillaga að framsæknu reynsluverkefni sem getur orðið fyrirmynd að uppbyggingu upplýsingasamfélagsins víðs vegar um land.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Byggðastofnun.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Samband íslenskra sveitarfélaga og þau 2–3 byggðarlög sem valin verða til þátttöku í verkefninu.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	30–40 millj. kr. á ári í 3–4 ár.
<i>Annað</i>	Hliðstætt verkefni hefur gefið góða raun í Kanada.

15. Alþjóðlegt samstarf í byggðamálum.

<i>Meginhugmynd</i>	Alþjóðlegt samstarf í byggðamálum verði aukið verulega frá því sem nú er. Í því sambandi er lagt til að stuðlað verði að þátttöku sveitarfélaga, atvinnuþróunarfélaga og fyrirtækja í alþjóðlegum verkefnum og að Ísland taki þátt í Northern Periphery verkefninu.
<i>Markmið</i>	Að auka þátttöku landsbyggðarfyrirtækja, stofnana og sveitarfélaga í alþjóðlegu samstarfi, en hún hefur verið fremur lítil. Þátttaka Íslendinga í alþjóðlegu samstarfi hefur aukist verulega á undanförunum árum, ekki síst í kjölfar EES-samningsins. Íslendingar hafa náð mjög góðum árangri á sumum sviðum alþjóðlegs samstarfs, einkum með þátttöku í rammaáætlunum Evrópusambandsins. Þá þurfa Íslendingar að fylgjast vel með stefnu annarra þjóða í byggða- og atvinnumálum og nýta sér þær hugmyndir sem líklegar eru til að geta gagnast í þeim málaflokkum hér á landi. Mikilvægt er að samþætta ólíkar aðgerðir stjórnvalda í byggðamálum, svo sem í samgöngumálum, menntamálum, heilbrigðismálum, atvinnumálum, félagsmálum og umhverfismálum. Í því sambandi er gagnlegt að draga lærdóm af reynslu annarra þjóða af samræmdri byggðastefnu.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Iðnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Byggðastofnun, sveitarfélög, fyrirtæki og Byggðarannsóknastofnun.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	30 millj. kr. á ári úr ríkissjóði árin 2002–2005, auk mótframlaga þátttakenda.

16. Aukið verðmæti sjávarfangs – líftækni.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisvaldið láti gera áætlun um hvernig hægt sé að auka verðmæti sjávarfangs og fiskeldis með sérstakri áherslu á nýtingu aukaafurða. Gert verði yfirlit yfir allar þær aukaafurðir sem ekki eru nýttar og sett fram áætlun um hvernig hægt verði að nýta þær í framtíðinni. Stuðlað verði að samstarfi sjávarútvegsfyrirtækja, háskóla, sjóða og rannsóknastofnana um rannsóknir og frumkvöðlastarf á þessu sviði með sérstakri áherslu á líftækni og nýjar vinnsluleiðir.
<i>Markmið</i>	Að auka verðmætasköpun og fjölbreytni í sjávarútvegi og fiskeldi og stuðla þannig að sterkari stöðu til sjávar og sveita.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Sjávarútvegsráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti og iðnaðarráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Sjávarútvegsfyrirtæki, fiskeldisfyrirtæki, háskólar, rannsóknastofnanir og sjóðir.
<i>Tímaáætlun</i>	Samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar og Alþingis.
<i>Kostnaður</i>	Löggð er áhersla á alþjóðlegt samstarf um rannsóknir.

17. Stefnunarmörkun þjóðmenningarstofnana um starfsemi á landsvísu.

<i>Meginhugmynd</i>	Að landsstefna verði mótuð fyrir þjóðmenningarstofnanir til að bæta þjónustu þeirra við landsbyggðina. Þetta er nauðsynlegt skref í kjölfar lagasetningar t.d. á sviði minjavörslu, samninga ríkis og sveitarfélaga, nýrra leiða í rekstri og fjármögnun menningarmála, samninga um árangursstjórnun við stofnanir og átaks í upplýsingatækni. Nýleg lög, samningar og reglugerðir gera ráð fyrir miklum skipulagsbreytingum, m.a. með tilkomu nýrra stofnana. Verkefni á sviði rannsókna, varðveislu og miðlunar menningar eru orðin mjög aðkallandi. Því er brýnt að stofnanir og einstaklingar sem starfa á þessu sviði stilli saman strengi við nýjar aðstæður.
<i>Markmið</i>	Að þjóðmenningarstofnanir bæti og efla samstarf og þjónustu við landið allt með því að taka faglega forustu um stefnumótun í menningarmálum sem geti orðið grundvöllur frekari samninga- og áætlanagerðar stofnana, sveitarfélaga og einkaaðila sem starfa að menningarmálum á landsbyggðinni.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Menntamálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Höfuðsöfn, þ.e. Landsbókasafn, Listasafn Íslands, Náttúrufræðistofnun, Þjóðminjasafn, Þjóðskjalasafn og safnaráð, og þjóðmenningarstofnanir, þ.e. Fornleifavernd ríkisins, Ríkisútvarpið, Símfónihljómsveit Íslands og Þjóðleikhúsið.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	8 millj. kr.

18. Efling símenntunarmiðstöðva á Ísafirði og Egilsstöðum.

<i>Meginhugmynd</i>	Að stofnað verði til skipulegs samstarfs við háskólastofnanir undir forsjá miðstöðvanna og á grundvelli óska þeirra.
<i>Markmið</i>	Að bæta möguleika fólks á Vestfjörðum og Austurlandi til að afla sér háskólamenntunar og skapa þar um leið forsendur fyrir fjölbreytilegra atvinnulífi og sérhæfðari störfum. Að efla fræðslu- og rannsóknasamstarf háskólastofnana og heimamanna í þessum landshlutum og vera nemendum og kennurum þeirra hvatning til að efna til og efla samstarf við fyrirtæki og stofnanir í landshlutunum.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Menntamálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Símenntunarmiðstöðvar, háskólar, sveitarfélög og fyrirtæki á Vestfjörðum og Austurlandi.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Kostnaður er óviss.

19. Uppbygging ferðaþjónustu í dreifbýli.

<i>Meginhugmynd</i>	Að ríkisvaldið geri sérstaka áætlun um uppbyggingu ferðaþjónustu í dreifbýli þar sem lögð verði áhersla á rannsókn- og þróunarstarf, tengsl við skipulagsvinnu sveitarfélaga og markaðssetningu ferðaþjónustu í dreifbýli. Jafnframt verði stóráukin fræðsla og starfsmenntun í greininni. Þetta verði gert með fjárhagslegum stuðningi við þróunar- og markaðsstarf. Lögð sé áhersla á að uppbygging sé háð getu hvers svæðis til að þróa ferðaþjónustu án þess að það komi niður á umhverfislegum, félagslegum eða menningarlegum þáttum svæðisins.
<i>Markmið</i>	Að tryggja markvissa uppbyggingu og sjálfbæra þróun greinarinnar, bæta arðsemi fjárfestinga hins opinbera og einkaaðila og auka samkeppnishæfi einstakra svæða á landsbyggðinni og efla þar með íslenska ferðaþjónustu almennt.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Samgönguráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Landbúnaðarráðuneyti, umhverfisráðuneyti, fyrirtæki í ferðaþjónustu, sveitarfélög og atvinnuþróunarfélög og rannsókn- og menntastofnanir á sviði ferðamála.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar og Alþingis.

20. Endurgreiðsla námslána.

<i>Meginhugmynd</i>	Að bjóða ungu fólki sem sest að á svæðum þar sem skortur er á fólki með háskóla- menntun tímabundinn afslátt af endurgreiðslu námslána.
<i>Markmið</i>	Að hvetja ungt fólk með menntun á háskólastigi til að setjast að og starfa úti á landi, og taka þannig þátt í uppbyggingu byggðarlaga þar sem menntað fólk vantar til starfa, og til að byggja upp ný fyrirtæki.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Fjármálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Lánasjóður íslenskra námsmanna.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar og Alþingis.
<i>Annað</i>	Við útfærslu á reglum um lægri endurgreiðslu námslána verði höfð hliðsjón af góðri reynslu Norðmanna af þessari aðgerð í fylkjunum Nordland, Troms og Finnmark. Einnig þarf að huga að því að slík aðgerð brjóti ekki í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

21. Efling umhverfisstarfsemi sveitarfélaga.

<i>Meginhugmynd</i>	Að efla umhverfisstarfsemi sveitarfélaga með áherslu á framkvæmd Staðardagskrár 21, jafnframt því að mynda stuðningsnet fyrir umhverfisnefndir og þá sem vinna að umhverfismálum hjá sveitarfélögum.
<i>Markmið</i>	Að efla sveitarstjórnir og starfsmenn þeirra og að fylgja eftir hugmyndum um sjálfbæra þróun.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Umhverfisráðuneyti og félagsmálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Samband íslenskra sveitarfélaga, verkefnið Staðardagskrá 21 og sveitarfélög.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	Óverulegur.

22. Landupplýsingakerfi og sveitarfélög.

<i>Meginhugmynd</i>	Að sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins verði gert kleift að nýta sér í vaxandi mæli landupplýsingakerfi í stjórnsýslu. Jafnframt geti þau nýtt sér kosti landupplýsingakerfa við ákvarðanatöku, samþættingu á skráðum upplýsingum og við að auðvelda aðkomu almennings að athöfnum stjórnsýslunnar.
<i>Markmið</i>	Að bæta grundvöll ákvarðanatöku sveitarfélaga og auka aðgengi almennings að upplýsingum.
<i>Ábyrgð á framkvæmd</i>	Umhverfisstofnun og félagsmálaráðuneyti.
<i>Aðrir þátttakendur</i>	Landmælingar Íslands, Fasteignamat ríkisins (Landskrá fasteigna), LÍSA og Samband íslenskra sveitarfélaga.
<i>Tímaáætlun</i>	2002–2005.
<i>Kostnaður</i>	5 millj. kr. í fyrstu en síðar með sérstökum ákvörðunum umtalsverðar fjárhæðir til tilraunaverkefna.
<i>Annað</i>	Á vegum umhverfisstofnunar starfar samráðsnefnd um þróun landupplýsingakerfa með þátttöku fjármálaráðuneytis, samgönguráðuneytis og landbúnaðarráðuneytis auk Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar.

IV.

ÁSTAND OG HORFUR Í ÞRÓUN BYGGÐAR Í LANDINU

1. Íbúáþróun.

Á árunum 1991–2001 fjölgaði landsmönnum um 10,3% eða tæplega 27 þús. manns. Sé aðeins horft til síðustu fimm ára, þ.e. 1996–2001, varð nokkur breyting frá fyrra fimm ára tímabili, 1991–1996. Íbúum landsins fjölgaði að meðaltali um 0,77% á ári 1991–1996 en 1,2% á ári 1996–2001 því flutningur fólks til landsins jókst milli þessara fimm ára tímabila. Á Suðvesturlandi, þ.e. frá Árnessýslu og upp í Borgarfjörð, búa nú um 215 þús. manns eða um 75% þjóðarinnar.

Breytingar á íbúafjölda 1991–2001 voru mjög mismunandi eftir landshlutum og má skipta landinu í fjóra flokka í því sambandi. Á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði íbúunum um 19,1%, á grannsvæði þess (Suðurnesjum, Akranesi, Árborg, Hveragerði og Ölfushreppi) um 10,2%, á Akureyri um 8,3% en á öðrum landsvæðum fækkaði fólki samtals um 9%.

Framangreind skipting landsins í fjóra flokka gefur aðeins heildarmynd af þróuninni. Sé horft nánar til síðastnefnda flokksins blasir mjög mismunandi mynd við. Fólksfjölgun hefur verið í uppsveitum Árnessýslu, Borgarbyggð og á norðanverðu Snæfellsnesi. Fólki fækkaði mest í Dalabyggð, á Vestfjörðum, á Siglufirði og Ólafsfirði, á svæðinu milli Kópaskers og Vopnafjarðar, á útgerðarstöðunum á Miðausturlandi og í Skaftárhreppi.

Í mannfjöldaspá Hagstofunnar er gert ráð fyrir að íbúum landsins fjölgi úr 280 þús. árið 2000 í 317 þús. árið 2025. Er þá reiknað með jöfnum fjölda þeirra sem flytja til landsins og þeirra sem flytja frá því. Framreikningur mannfjöldans sýnir einnig að vænta má mikilla breytinga í aldurssamsetningu þjóðarinnar. Ef áhrif búferlaflutninga til og frá landinu eru ekki tekin með mun landsmönnum 50 ára og eldri fjölga úr 70 þús. árið 2000 í 112 þús. árið 2025, en landsmönnum 0–49 ára fækka úr 210 þús. árið 2000 í 205 þús. árið 2025. Mest áberandi er þó fjölgunin í aldurshópnum 60–79 ára en fjöldi fólks á því aldursskeiði mun tvöfaldast á þessum tíma.

Vegna áhrifa búferlaflutninga er erfitt að meta líklegar breytingar á aldurssamsetningu íbúa einstakra landshluta umfram þá þróun sem á sér stað á landinu öllu. Búferlaflutningar eru stærsti óvissuþátturinn í mannfjöldapróuninni næstu árin. Þannig hefur aðflutningur erlendra ríkisborgara, sem margir eru á aldrinum 20–35 ára, skapað ákveðið jafnvægi í aldrsdreifingu margra sjávarbyggða, en íbúar á þessum aldri eru einmitt stærsti hópurinn sem

flytur á brott. Þá veður athygli að flutningur fólks frá útlöndum hefur upp á síðkastið vegið þyngra í íbúafjölgun höfuðborgarsvæðisins en flutningur fólks af landsbyggðinni.

Á höfuðborgarsvæðinu eru konur um 2.500 fleiri en karlar. Á hinn bóginn eru fleiri karlar á landsbyggðinni. Þetta skýrist m.a. af því að atvinnuöguleikar kvenna eru mun fjölbreyttari á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni, einkum í þjónustu- og þekkingargreinum sem 80% kvenna starfa við. Konur hafa almennt betri möguleika til framfærslu og félagslífs á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni.

Nýbúum hefur fjölgað á Íslandi undanfarin ár. Þetta er fólk sem komið hefur víða að úr heiminum. Vegna mikils framboðs á atvinnu og góðu samfélagslegu stuðningskerfi má búast við að nýbúum haldi áfram að fjölga á næstu árum.

Á landsbyggðinni er mikið um erlent vinnuafli í fiskvinnslu og nokkur dæmi eru um að yfir 10% íbúanna séu erlendir ríkisborgarar, t.d. á Tálknafirði og Bakkafirði. Athygli veður líka að aldursskipting erlendra ríkisborgara hér á landi er frábrugðin því sem gildir um þjóðina alla, auk þess sem konur eru nokkru fleiri en karlar. Þannig eru um 8% kvenna á aldrinum 20–29 ára erlendir ríkisborgarar.

2. Atvinnu- og samfélagsþróun.

Samfélagið hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár. Á síðustu 5–6 árum hefur mikill hagvöxtur verið í landinu og kaupmáttur fólks aukist töluvert. Á sama tíma hefur störfum fjölgað og atvinnuleysi minnkað. Markaðsumbætur, aukin samkeppni og skýrari leikreglur eru taldar hafa leitt af sér aukna framleiðni og verðmætasköpun í atvinnulífi. Í þessu umhverfi hafa nýjar þekkingargreinar eflst. Má þar nefna fjármálaþjónustu og umsýslu, hugbúnaðargerð, sérfræðiþjónustu, fjölmiðlun, margmiðlun, líftækni, lyfjaframleiðslu og fjarskiptaþjónustu. Sem dæmi um umsvif þessara greina hefur Þjóðhagsstofnun áætlað að velta í upplýsingatæknigreinum á árinu 2001 hafi verið um 70 milljarðar kr. og um 20 milljarðar kr. í síma- og fjarskiptaþjónustu.

Þá hefur aukin þekking og tæknivæðing verið innleidd í hefðbundnar greinar eins og sjávarútveg og matvælaíðnað. „Nýja hagkerfið“ hefur sett svip sinn á hagþróunina og virðast Íslendingar standa framarlega á því sviði. Einnig hefur verið nokkur vöxtur í framleiðslu áls og ferðaþjónustu. Á árinu 2000 fjölgaði ferðamönnum sem komu til Íslands um 15%. Þá hafa Íslendingar verið að hasla sér völlu erlendis í ríkara mæli en áður, ekki síst á sviði hugbúnaðar, sjávarútvegs og fjármálaþjónustu.

Nýju þekkingargreinarnar hafa fest sig nokkuð í sessi á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenni þess en í mjög takmörkuðum mæli á landsbyggðinni. Utan höfuðborgarsvæðisins er sjávarútvegur langþýðingarmesta atvinnugreinin og verður ekki annað séð en að svo verði áfram. Meðallaun í fiskveiðum eru mun hærri en í öllum öðrum atvinnugreinum á landsbyggðinni, bein og óbein atvinnusköpun sjávarútvegs er mikil og útsvarstekjur sveitarfélaga við sjávarsíðuna eru mun hærri en í sveitum og þéttbýlisstöðum inn til landsins.

Alþjóðlegir straumar hafa haft aukin áhrif á þróun samfélagsins hér á landi. Má þar nefna aukna hnattvæðingu í efnahagslífi og viðskiptum, auk hnattvæðingar hugarfarsins, byltingu í upplýsingatækni, meiri umhverfshyggju, aukna markaðshyggju og alþjóðlega samkeppni, auk víðtækra áhrifa frá samrunaþróuninni í Evrópu. Margt af því sem hið opinbera sinni áður hefur á síðustu árum verið að færast í hendur einkafyrirtækja, bæði í nágrannalöndunum og hér á landi.

Atvinnuleysi er mjög lítið hér á landi í samanburði við nágrannalöndin. Sé horft til síðustu ára má segja að stór hluti fólks sem hefur verið atvinnulaust til lengri tíma hafi verið fólk

sem hefur ekki næga þekkingu eða líkamlegt atgervi til að vinna þau störf sem í boði eru. Þess vegna hefur orðið að flytja inn vinnuafl. Tölulegar upplýsingar gefa ekki til kynna að fólk hafi í miklum mæli þurft að flytja búferlum frá landsbyggðinni vegna atvinnuleysis. Hins vegar er vitað að vegna einhæfni atvinnulífs víða á landsbyggðinni og mikils fjölda starfa á höfuðborgarsvæðinu flytja margir búferlum fremur en að verða atvinnulausir.

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðhagsstofnun hefur orðið mikill munur á tekjuþróun eftir búsetu undanfarin ár. Meðaltekjur á höfuðborgarsvæðinu hafa hækkað meira en á landsbyggðinni. Á tekjuárinu 2000 var vísitala atvinnutekna á höfuðborgarsvæðinu 104 en var 101 árið 1995. Á landsbyggðinni var vísitala atvinnutekna 92 árið 2000 en var 99 árið 1995. Á landsbyggðinni lækkaði vísitala atvinnutekna í öllum skattumdæmum. Langmest var lækkunin á Vestfjörðum eða úr 111 árið 1995 í 92 árið 2000. Ljóst er að á höfuðborgarsvæðinu er hátt hlutfall tekjuhárna atvinnugreina og að innan margra atvinnugreina eru tekjur þar hærri en á landsbyggðinni, svo sem í opinberri þjónustu, verslun, viðskiptum og ýmsum þjónustugreinum sem einkaaðilar starfrækja.

Tekju- og eignabil milli manna virðist hafa aukist í þjóðfélaginu. Í hinum nýju þekkingargreinum, sem hafa vaxið hratt að undanförnu, er mikið framboð af áhugaverðum og vel launuðum störfum fyrir ungt menntað fólk. Þessi unga kynslóð nýtur nú betri lífskjara og hefur fleiri tækifæri til að efnast en nokkru sinni fyrr í sögu þjóðarinnar. Þá hefur ör þróun á fjármagnsmarkaði m.a. stuðlað að því að margir einstaklingar hafa getað selt hlut sinn í fyrirtækjum, t.d. í sjávarútvegi, og ávaxtað fé sitt á markaði. Atvinnutekjur eru því ekki lengur sami mælikvarði á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu og áður var. Til hefur orðið á nokkrum árum hópur fólks sem á miklar eignir sem það getur nýtt til fjárfestinga eða tekjuauka. Margt bendir til að tekju- og eignabilið í þjóðfélaginu muni halda áfram að aukast á næstu árum. Það eykur hættuna á að þjóðfélagslegt misrétti aukist og að ýmis þjóðfélagsleg vandamál verði erfiðari úrlausnar. Meðal annars eykur þetta bilið milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar þar sem eignarhald á fyrirtækjum og hlutabréfum þjappast í æ ríkari mæli saman á fyrrnefnda svæðinu. Fyrirtæki á landsbyggðinni eru nú í mun meira mæli en áður í eigu annarra en heimamanna. Þetta er nú m.a. orðið mjög áberandi á Akureyri og í sjávarútvegi víða um allt land. Eignaskiptingin í landinu tengist orðið æ meira búsetu. Þeir eignameiri búa flestir á höfuðborgarsvæðinu.

Fjölskyldugerð er svipuð hér á landi og í öðrum vestrænum ríkjum. Þeim sem búa í kjarna fjölskyldu fer fækkandi og æ fleiri kjósa að búa þar sem fjöldi í heimili er aðeins einn eða tveir. Þegar þjóðin eldist fjölgar þeim sem misst hafa maka sinn, unga fólkið hefur sambúð og eignast börn seinna en það gerði fyrir 10–20 árum, m.a. vegna lengri skólagöngu. Skilnaðir eða sambúðarslit eru algeng, einstæðir foreldrar eru margir og töluvert er um að fólk á miðjum aldri sé ógift. Einnig fer fæðingartíðni lækkandi. Breytingar í fjölskyldugerð hafa áhrif á þróun byggðar. Í sveitum, þorpum og minni bæjum á landsbyggðinni eru fjölskyldutengsl oft sterk og þessar byggðir eru gjarnan samfélög fjölskyldna. Þeir sem búa einir og njóta mikilla félagslegra tengsla utan nánustu fjölskyldu virðast almennt njóta sín betur á höfuðborgarsvæðinu.

Menntunarstig þjóðarinnar fer stöðugt hækkanði, þátttaka kvenna í atvinnulífinu breytist hratt og hlutur þeirra í stjórnunar- og sérfræðistörfum fer vaxandi, orkunotkun á mann eykst stöðugt, neysluvenjur fólks eru sífellt að breytast með aukinni hagsæld, bifreiðaeign og bifreiðanotkun er að aukast og samgöngur innan og á milli landshluta verða sífellt greiðari, upplýsingatekninni fleygir fram, gildismat í þjóðfélaginu breytist hratt, fólk verður sífellt kröfuharðara sem neytendur og tæknibreytingar eru örar.

3. Samanburður við önnur lönd.

Við nánari athugun á byggðapróun hér á landi síðustu árin og á aðgerðum hins opinbera sem ætlað hefur verið að hafa áhrif á þessa þróun er gagnlegt að leita samanburðar við önnur sambærileg svæði við norðanvert Atlantshaf. Má í því sambandi nefna Norður-Noreg, vesturströnd Írlands, Wales, Hálönd Skotlands og eyjarnar, Færeyjar, Nýfundnaland, Nova Scotia og Prince Edward Island í Kanada, og Maine í Bandaríkjunum.

Í samanburði við fyrrgreind svæði má segja að almennt skeri Ísland sig úr hvað varðar þróun efnahags- og atvinnulífs og almenna velmegun. Síðustu áratugi hefur fólksfjölgun verið hlutfallslega meiri hér á landi, hagvöxtur meiri, atvinnuleysi minna og meðaltekjur hærri. Öll þessi svæði, að Íslandi undanskildu, njóta margvíslegra utanaðkomandi styrkja, svo sem frá viðkomandi ríkisstjórnnum eða Evrópusambandinu. Ísland sker sig einnig úr að því leyti að ekkert borgarsvæði í hinum löndunum hefur vaxið jafnhrott og Reykjavíkursvæðið né boðið upp á sambærileg tækifæri fyrir fólk úr strjálbýli hvað snertir atvinnu og tekjuöflun. Þrándheimur, Bergen og Ósló hafa ekki vaxið eins hratt og Reykjavík, ekki heldur Dublin, Cork eða Galway á Írlandi, né heldur Aberdeen, Dublin, Edinborg og Glasgow í Skotlandi. Svipaða sögu er að segja vestan hafs. St. Johns á Nýfundnalandi, Halifax í Nova Scotia, Charlottetown á Prince Edward Island og Bangor og Portland í Maine eru allt borgir sem hafa vaxið hægt í samanburði við höfuðborgarsvæðið hér á landi. Flestar þessara borga hafa um áratugaskeið haft minna aðdráttarafl fyrir fólk búsett í dreifbýli en hefur verið reyndin hér á landi. Þess vegna eru sum héruð í dreifbýli í nágrannalöndunum ofsetin fólki miðað við þá atvinnustarfsemi sem þar er í boði og atvinnuleysi alvarlegt. Einkum er þetta áberandi í Atlantshafsfylkjum Kanada. Styrkur íslensks atvinnulífs í samanburði við áður-nefnd svæði er eftirfarandi:

- Íslenskur sjávarútvegur býr við mun auðugri fiskimið og er að því er virðist tæknivæddari og almennt arðbærari en á hinum svæðunum.
- Ísland býr yfir verðmætum orkulindum í jarðhita og fallvötnum, en ekkert af þeim jaðarsvæðum sem áður voru nefnd á sambærilegar orkulindir.
- Ísland er fullvalda ríki og getur skipulagt efnahagsstarfsemi sína eins og best hentar undirstöðuatvinnuvegum þjóðarinnar. Þau jaðarsvæði í öðrum löndum sem hér eru til samanburðar þurfa gjarnan að sæta því að þeirra hagsmunir, t.d. í sjávarútvegsmálum, víki fyrir öðrum mikilvægari hagsmunum þjóðar sinnar.
- Íslendingar eru almennt vel menntaðir og hafa í mun meira mæli en þekkist á hinum svæðunum sótt háskólamenntun til annarra landa. Þetta háa menntastig og alþjóðleg þekking stuðlar að vexti nýrra þekkingargreina hér á landi, svo og að hagnýtingu nýrrar tækni og alþjóðlegrar þekkingar í hefðbundnum greinum sem eru mikilvægar á landsbyggðinni.

Hagsaga Evrópu og Norður-Ameríku sýnir að breytingin úr sjálfsþurftarbúskap í markaðshagkerfi leiddi yfirleitt til mikillar samþjöppunar fólks, fjármagns og atvinnustarfsemi úr dreifbýli í þéttbýli, eftir því sem markaðshagkerfið eflidist. Fólk og fjármagn eru hreyfanlegir framleiðsluþættir sem leita gjarnan þangað sem tækifæri gefast. Breyttir atvinnuhagir kalla á búsetubreytingar fólks.

Hinn öri vöxtur Reykjavíkur á 20. öld dró til sín fólk af landsbyggðinni, jafnframt því sem atvinnulífið þar fékk tækifæri til endurskipulagningar samfara fólksfækkun. Eftir því sem tækninni fleygði fram þurfti færri fólk til starfa í landbúnaði eða sjávarútvegi. Mörg önnur sambærileg svæði í nágrannalöndum höfðu ekki sömu tækifæri þannig að íbúarnir sátu eftir, atvinnulitlir og tekjulágir, og atvinnuvegirnir voru ofsetnir fólki. Við slíkar aðstæður er kall-

að á aðgerðir stjórnvalda til að hægja á tækniframförum og hagræðingu. Dæmi um slíkt eru alkunn úr sjávarútvegi á austurströnd Kanada, í Norður-Noregi og í landbúnaði á Írlandi.

4. Horfur og væntingar.

Horfur og framtíðarmöguleikar eru mismunandi eftir landshlutum, héruðum og byggðarlögum og verður fjallað stuttlega um þá helstu hér á eftir. Ítrekað skal að ekki er nóg að ýmsir atvinnukostir og sóknarfæri séu fyrir hendi ef ekki er til staðar áræði, þekking, fólk og fjármagn til að nýta þá.

- a. *Suðvesturland utan höfuðborgarsvæðisins*. Helstu kostir þessa svæðis eru nálægð við höfuðborgarsvæðið sem nýta má til eflingar byggð á Suðurnesjum og í Árnessýslu, auk Akraness og Borgarbyggðar. Suðvesturland, allt frá Árnessýslu til Borgarfjarðar, er smám saman að verða eitt atvinnu- og þjónustusvæði. Íbúar á svæðinu hafa góðan aðgang að allri þeirri þjónustu og þekkingarstarfsemi sem í boði er á höfuðborgarsvæðinu og samgöngur eru greiðar um svæðið. Vænta má að byggðarlög á þessu svæði haldi áfram að eflast á næstu árum.
- b. *Eyjafjörður*. Í Eyjafirði hefur fólksfjölgun verið lítil síðustu 10–20 árin. Hún hefur verið nokkur á Akureyri eða 0,8% á ári. Hins vegar fækkaði fólk í flestum öðrum sveitarfélögum, einkum út með firði. Störfum í iðnaði fækkaði mjög, sjávarútvegur eflist verulega en störfum fjölgað fyrst og fremst í þekkingar- og þjónustugreinum. Í Eyjafirði búa nú u.þ.b. 20 þúsund manns. Þetta er fjölmennasta og öflugasta þéttbýlissvæðið á landsbyggðinni og það svæði utan Suðvesturlands sem líklegast er að laði til sín fólk og fyrirtæki í samkeppni við höfuðborgarsvæðið.

Sérstök tillaga er um að gerð verði byggðaáætlun um eflingu Eyjafjarðarsvæðisins í samstarfi við sveitarfélögin á svæðinu, atvinnulífið, samtök launafólks o.fl. aðila. Framlag ríkisvaldsins verði efling Akureyrar sem skólabæjar á framhaldsskóla- og háskólastigi, flutningur starfa og verkefna í opinberri þjónustu til Akureyrar, m.a. á sviði sjávarútvegs, og stuðningur við eflingu ferðaþjónustu og þekkingarstarfsemi á svæðinu.

- c. *Vesturland*. Byggðin á Akranesi, við norðanverðan Hvalfjörð og í Borgarbyggð, hefur vaxið og atvinnulíf eflst. Tilkoma Hvalfjarðarganga og uppbygging orkufreks iðnaðar á Grundartanga hefur haft þar mikil áhrif. Þá hefur ferðaþjónusta eflst, svo og menntastofnanir á svæðinu. Þar má einkum nefna Viðskiptaháskólann á Bifröst, Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri og starfsemi Kennaraháskóla Íslands á Varmalandi. Telja verður að horfur séu almennt góðar fyrir byggð á þessu svæði, einkum þéttbýlið, vegna nálægðar við höfuðborgarsvæðið, vaxandi umferðar, fjölgunar ferðafólks og góðra horfa á áframhaldandi uppbyggingu orkufreks iðnaðar á Grundartanga.

Snæfellsnes liggur vel við samgöngum til og frá Reykjavík og hafa Hvalfjarðargöngur haft mikil áhrif í því sambandi, auk almennra vegabóta. Á þéttbýlissvæðunum á norðanverðu nesinu er atvinnuástand almennt gott, en þó fremur einhæft. Sjávarútvegur er fjölbreyttur og byggist mjög á sókn á nálæg fiskimið. Ferðamannaþjónusta er vaxandi á nesinu, m.a. vegna fjölbreyttrar náttúru, góðra samgangna allan ársins hring og aðdráttarafls Breiðafjarðar. Nýta má svæðið enn betur fyrir sumarhúsabyggð og til ferðaþjónustu, m.a. mun Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull sem stofnaður var í lok júní árið 2001 skapa ný sóknarfæri. Þá liggja nokkrir möguleikar í fiskeldi og frekari nýtingu jarðhita á svæðinu.

Í Dalabyggð og Reykhólahreppi hefur fólki fækkað mikið og samdráttur verið í atvinnulífi, einkum í landbúnaði. Þetta svæði þyrfti verulegan stuðning af opinberri hálfu

einungis til þess að treysta þá búsetu sem þar er nú fyrir hendi. Nefna má sem dæmi möguleika á uppbyggingu ferðaþjónustu sem byggist á sögulegri arfleifð í Dalasýslu og hugsanleg tækifæri til frekari uppbyggingar Þörungaverksmiðjunnar á Reykhólum.

- d. *Vestfirðir*. Á norðanverðum Vestfjörðum er eðlilegt að horfa til Ísafjarðarbæjar, Bolungarvíkur og Súðavíkur sem eins þéttbýlissvæðis sem byggir afkomu sína fyrst og fremst á sjávarútvegi og þjónustu við íbúana. Næg atvinna hefur verið á svæðinu en störfin fremur fábreytt. Flytja hefur þurft inn vinnuafli í fiskvinnslu. Nokkrir möguleikar eru þar á uppbyggingu fiskeldis og árstíðabundinnar ferðaþjónustu. Markaðssetning svæðisins hefur vakið athygli, t.d. hlutu Vestfirðir Scandinavian Travel Award fyrir árið 2001. Brýnt er að efla háskólamenntun á svæðinu.

Í Vestur-Barðastrandarsýslu hefur fólki fækkað mikið undanfarin ár. Atvinnuástand hefur verið þökkalegt á svæðinu og jafnvel hefur þurft að flytja inn erlent vinnuafli til starfa í fiskvinnslu. Atvinnulífið er fremur einhæft og byggist aðallega á sjávarútvegi. Svæðið er afskekkt og því áriðandi að bæta samgöngur að og frá svæðinu, m.a. með heilsárssamgöngum við norðanverða Vestfirði. Helstu sóknarfæri auk sjávarútvegs eru talin vera í ferðaþjónustu og fiskeldi.

Í Strandasýslu stendur byggð höllum fæti og þar hefur fólki fækkað stöðugt. Byggðin er mjög dreifð og hefur atvinnulífið fyrst og fremst byggst á landbúnaði í sveitum og sjávarútvegi á Hólmavík og Drangnesi. Atvinnuástand hefur verið nokkuð gott á Hólmavík og Drangnesi en atvinnulífið er einhæft.

Opinberar aðgerðir þurfa fyrst og fremst að beinast að því að bæta búsetuskilyrðin til að treysta byggðina, m.a. með samgöngubótum, eflingu menntunar og þekkingar og stuðningi við framfarir í atvinnulífi.

- e. *Norðurland vestra*. Fólki hefur fækkað mikið í Húnaþingi undanfarin ár og atvinna dregist saman, jafnt í þéttbýli sem sveitum. Tekjur á þessu svæði eru almennt lágar nema á Skagaströnd, en þar hefur fólksfækkun verið minnst. Atvinnulífið byggist upp á landbúnaði, sjávarútvegi og þjónustu. Ekki er útlit fyrir annað en að fólki muni halda áfram að fækka á svæðinu nema eitthvað nýtt komi til. Á Blönduósi er mögulegt að byggja upp þjónustu- og verslunarmiðstöð við þjóðveginn.

Atvinnulíf í Skagafirði, einkum á Sauðárkróki, er tiltölulega fjölbreytt og stærstu fyrirtækin á staðnum standa nokkuð traustum fótum, m.a. Fiskiðjan Skagfirðingur, kaupfélagið og steinullarverksmiðjan. Þá er opinber þjónusta þar í góðu horfi. Tækifæri til uppbyggingar menningartengdrar ferðaþjónustu hafa verið nýtt í nokkrum mæli en þau má nýta betur. Einnig eru fyrir hendi töluverðir möguleikar í fiskeldi og nýjum búgreinum í Skagafirði, t.d. tengdir hrossarækt. Hólaskóli hefur eflst á undanförunum árum sem þekkingarmiðstöð í héraðinu. Nýr vegur yfir Þverárfjall mun auka hlutverk bæjarins sem þjónustumiðstöðvar á Norðurlandi vestra og styrkja tengslin milli Sauðárkróks, Blönduóss og Skagastrandar.

Fólki á Siglufirði hefur fækkað um helming á sl. 40 árum. Ástæður þess eru m.a. lega staðarins og einhæfni í atvinnulífi. Með nýjum jarðgöngum munu tengsl staðarins við Eyjafjarðarsvæðið styrkjast.

- f. *Þingeyjarsýslur*. Atvinnulíf á Húsavík hefur átt undir högg að sækja og rekstrarerfiðleikar verið hjá fyrirtækjum. Þó hefur ferðaþjónusta þar verið í sókn. Áriðandi er að styrkja stöðir atvinnulífs á staðnum, m.a. í sjávarútvegi, til að treysta byggðina Staðurinn hefur töluverða möguleika til að nýta jarðhita til iðnaðar og fiskeldis, svo og til frekari uppbyggingar ferðaþjónustu. Mikilvægt er að áfram verði haldið rannsóknum á háhitasvæðum í Þingeyjarsýslum.

Byggð stendur mjög höllum fæti í Norður-Þingeyjarsýslu. Fólki hefur fækkað mjög

í héraðinu undanfarin ár. Samgöngur við svæðið eru erfiðar og það er úr alfaraleið. Atvinnulífið er einhæft og tekjur lágar. Þurft hefur að flytja inn erlent vinnuafli til starfa í fiskvinnslu á Raufarhöfn og Þórshöfn. Héraðið hentar vel til eflingar sauðfjárræktar og árstíðabundinnar ferðaþjónustu. Mikilvægt er að bæta vegasamgöngur við svæðið.

g. *Austurland*. Á Miðausturlandi eru áform um uppbyggingu vatnsaflsvirkjana á hálendinu norðan Vatnajökuls og orkufreks iðnaðar í Reyðarfirði, svo og um eflingu fiskeldis, allt frá Berufirði til Seyðisfjarðar. Þá eru nokkur sóknarfæri í nýjum búgreinum, einkum á Fljótsdalshéraði. Talsverðir möguleikar eru í frekari uppbyggingu ferðaþjónustu, m.a. í tengslum við millilandaflugvöll á Egilsstöðum og ferjusiglinga til Seyðisfjarðar.

Uppbygging orkufreks iðnaðar er mjög þýðingarmikil fyrir byggð á Austurlandi. Áriðandi er að ríkið ásamt sveitarfélögunum á svæðinu standi skipulega og tímanlega að öllum undirbúningi verkefnisins svo að uppbyggingin verði til sem mestra hagsbóta fyrir svæðið. Í því sambandi þarf m.a. að huga að byggingu íbúðarhúsnæðis og menntastofnana, opinberri þjónustu og samgöngum, svo og að styðja fyrirtæki á Austurlandi við að nýta þau viðskiptatækifæri sem munu skapast í framkvæmdum og þjónustu.

Mikilvægt er að bæta samgöngur til Vopnafjarðar með nýjum vegi um Hofsfárdal. Það háir byggðinni á Vopnafirði hve afskekkt hún er. Atvinna hefur verið nokkuð góð á staðnum, en fábreytt, og hefur hún byggist að verulegu leyti á sjávarútvegi. Ef áform um uppbyggingu virkjana á Austurlandi ná fram að ganga munu einstaklingar og fyrirtæki á Vopnafirði njóta þess í auknum viðskipta- og starfstækifærum.

Nokkurrar stöðnunar hefur gætt í atvinnulífi á Hornafirði undanfarin ár eftir mikla uppbyggingu síðustu 2–3 áratugi, m.a. vegna hagræðingar og samdráttar í sjávarútvegi og landbúnaði. Hornafjörður hefur vegna legu sinnar og nálægðar við Vatnajökul möguleika til uppbyggingar ferðaþjónustu, auk þess sem sjávarútvegur í bænum stendur nokkuð traustum fótum. Á staðnum er framhaldsskóli og verið er að byggja upp Nýheima, þróunar- og menntasetur staðarins.

h. *Suðurland*. Á síðustu árum hefur fólki fjölgað í Árnessýslu og atvinnulíf eflst. Ekki er að sjá annað en að sú jákvæða þróun haldi áfram. Það er m.a. vegna góðra landkosta, þéttbýlis og nálægðar við höfuðborgarsvæðið. Selfoss gegnir miklu hlutverki sem þjónustumiðstöð alls Suðurlands. Byggð í Rangárþingi og Vestur-Skaftafellssýslu hefur ekki vaxið að sama skapi og byggð í Árnessýslu og reyndar hefur orðið mikil fækkun í Skaftárhreppi. Sóknarfærin þar liggja helst í nýjum búgreinum, matvælaíðnaði og ferðaþjónustu.

i. *Vestmannaeyjar*. Í Vestmannaeyjum hefur byggðin átt í vök að verjast undanfarin ár og fólki fækkað. Vestmannaeyjar hafa mikla sérstöðu hér á landi vegna legu sinnar, mikilvægis sjávarútvegs, sérstakrar náttúru og sögu og eyjasamfélagsins. Leita þarf allra leiða til að bæta samgöngur milli lands og Eyja. Greiðar samgöngur eru forsenda þess að hægt sé að auka fjölbreytni í atvinnulífi og treysta byggðina.

5. Nýir áhrifaþættir í þróun byggðar; áhersla á byggðakjarna.

Á undanförunum árum hefur höfuðborgarsvæðið verið langöflugasta vaxtarsvæðið á landinu og raunar það svæði sem hlutfallslega hefur vaxið örast á Norðurlöndum og þótt víðar væri leitað í Evrópu og Norður-Ameríku. Mestur vöxtur hefur verið þar, einkum í þekkingargreinum, þjónustugreinum og fjárfestingum. Hinn öri vöxtur og fjölbreytni í atvinnu og þjónustu hefur laðað fjölda nýrra íbúa til svæðisins af landsbyggðinni og í auknum mæli erlendis frá. Ekkert bendir til annars en að höfuðborgarsvæðið verði áfram helsta vaxtarsvæði landsins.

Nauðsynlegt er að taka raunsætt mið af yfirburðarstærð og vægi höfuðborgarsvæðisins

í íslensku samfélagi við stefnumótun stjórnvalda í byggðamálum. Annars vegar er höfuðborgarsvæðið alþjóðlega samkeppnishæft borgarsvæði sem þjónar öllu landinu. Það gegnir lykilhlutverki fyrir smáþjóð á borð við Ísland sem vill bjóða landsmönnum sambærileg lífsskilyrði, atvinnukosti, menntun, menningu og þjónustu og eru meðal stórþjóða. Á hinn bóginn er aðdráttarafl höfuðborgarsvæðisins fyrir fólk, fyrirtæki og fjármagn svo sterkt að önnur byggðarlög í landinu eiga í erfiðleikum með að halda sínum hlut í samkeppninni, einkum þau sem ekki njóta nálægðar við það.

Nú á tímum er sú byggðastefna líklegust til árangurs hér á landi sem eflir þau byggðarlög er fjölmennust eru og eiga mesta möguleika til vaxtar í samkeppni við höfuðborgarsvæðið. Fjölbreytni í atvinnulífi, menningu og opinberri þjónustu þrífst fyrst og fremst á fjölmennum þéttbýlisstöðum. Stærstu byggðarlögin hafa því að jafnaði mest aðdráttarafl fyrir fólk og geta jafnframt virkað sem þjónustukjarnar og þekkingarmiðstöðvar fyrir heila landshluta. Uppbygging öflugra byggðakjarna er þó ekki á kostnað fámennari byggðarlaga. Þvert á móti sýnir reynslan að nálægð við fjölmenna og vaxandi þéttbýlisstaði hefur mjög jákvæð áhrif fyrir sveitir og minni þéttbýlisstaði. Má þar nefna sem dæmi Eyjafjarðarsveit og uppsveitir Árnassýslu.

Eftir því sem höfuðborgarsvæðið stækkar og samgöngur batna verða áhrif þess á byggð í næstu héruðum meiri og ná smám saman lengra. Horfur eru á að allt svæðið frá Rangárþingi til Snæfellsness verði smám saman að einni öflugri heild þar sem byggðin mun standa traustum fótum. Þótt Akureyri vaxi jafnt og þétt er bærinn enn það fámennur að áhrif hans á byggðarlög utan Eyjafjarðar eru fremur takmörkuð, þó meiri til austurs en vesturs. Mikil samþjöppun byggðar á Suðvesturlandi undanfarna áratugi er alveg hliðstæð þróun við það sem hefur gerst í nágrennalöndunum. Fámenn afskekkt byggðarlög eiga almennt undir högg að sækja, en byggðir nálægt fjölmennum þéttbýlisstöðum eflast. Margir kjósa gjarnan að búa í fámennu byggðarlagi ef þeir geta jafnframt notið atvinnukosta og þjónustu borgarsamfélagsins. Samþjöppun byggðar er ferli sem verður ekki stöðvað. Það er verkefni stjórnvalda að taka þátt í þeirri þróun og beina henni í skynsamlegan farveg en ekki að berjast gegn henni.

V.

UM BYGGÐASTEFNU

1. Hvað er byggðastefna?

Stjórnvöld í flestum ríkjum Evrópu og Norður-Ameríku hafa um áratugaskeið beitt byggðastefnu í einni eða annarri mynd. Vegna þess hve byggðaðróun er í eðli sínu flókið og síbreytilegt viðfangsefni er byggðastefna sífelldum breytingum undiropin. Aðstæður til að beita henni eru líka mjög mismunandi eftir löndum.

Byggðastefna er hugtak sem ekki hefur alveg skýra merkingu. Í hugtakinu felst þó jafnan að það sé *skipuleg viðleitni* stjórnvalda til að hafa áhrif á þróun byggðar í tilteknum landslutum, héruðum eða byggðarlögum. Það er samheiti yfir margvíslegar opinberar aðgerðir sem ætlað er að styðja þau byggðarlög, héruð eða landshluta þar sem búsetuskilyrði fólks og starfsskilyrði atvinnuvega eru lakari en í landshlutum þar sem byggð dafnar, atvinnulíf gengur vel og mannfjöldi er mestur. Í byggðastefnu einstakra landa og svæða eru mismunandi áherslur. Þannig er byggðastefna Evrópusambandsins með öðrum áherslum en byggðastefna Norðmanna svo dæmi sé tekið.

Byggðastefna tekur til fjölda málaflokka og varðar ýmsa þætti í stefnumörkun stjórnvalda; hún byggist m.a. á því að samræma og samhæfa framkvæmdir og starfsemi á ýmsum sviðum hins opinbera. Þær opinberu aðgerðir sem eru liður í byggðastefnu geta verið af ýmsu tagi.

Má þar nefna:

Beinar lán- og styrkveitingar til brýnna verkefna; stuðning við rannsóknir, ráðgjöf, nýsköpun og uppbyggingarstarf í atvinnulífínu; stefnumótun innan atvinnugreina sem mikilvægar eru á landsbyggðinni, t.d. landbúnaðar og sjávarútvegs; uppbyggingu samgöngu-, orku- og fjarskiptakerfa; stjórnsýslulega valddreifingu, t.d. með eflingu sveitarfélaga; skattaívilnanir, og svo mætti áfram telja.

Þótt framkvæmd byggðastefnu sé á ábyrgð eins ráðuneytis snertir hún starfsemi flestra þeirra með einum eða öðrum hætti.

Byggðastefna er í senn pólitískt og faglegt viðfangsefni. Í rökræðu um byggðastefnu hafa tekist á ólík pólitísk sjónarmið, svo sem um ríkisforsjá og markaðshyggju, um það hversu langt eigi að ganga í jöfnunaraðgerðum milli svæða, um valddreifingu milli stjórnsýslustiga og um það hversu mikla áherslu eigi að leggja á að byggja upp kjarnasvæði og hve mikla áherslu eigi að leggja á að viðhalda byggðum sem eru fámennar, afskekktar og hnignandi. Á hinn bóginn er það faglegt úrlausnarefni að greina þróun byggðarinnar, orsakar hennar og árangursríkastu leiðirnar til treysta byggðir í landinu. Stuðningsaðgerðir hins opinbera þurfa að vera hagkvæmar og árangursríkar og forðast ber handahófskenndar og dýrar stuðningsaðgerðir sem gagnast fáum og eru aðeins til skamms tíma. Jafnframt þarf sífellt að leita leiða til að meta árangur af framkvæmd stuðningsaðgerða svo að þær séu á hverjum tíma í sem bestu samræmi við aðstæður og þarfir einstaklinga, byggðarlaga og atvinnulífs.

Hvers vegna er þörf fyrir byggðastefnu?

Segja má að byggðastefna eigi að vera liður í því almenna hlutverki hins opinbera að skipuleggja samfélagið og hafa áhrif á þróun þess til heilla fyrir borgarana. Rökin fyrir því að hið opinbera hafi áhrif á þróun byggðar í landinu má í megindráttum flokka í fernt og kenna við menningu, nýtingu auðlinda, jafnrétti borgaranna og aðlögun byggðar.

Menning þjóða þrífst á fjölbreytileika í lífsháttum og siðum, náttúru og sögulegum arfi. Hún dafnar best þegar hver einstaklingur og hvert hópur hefur skilyrði til að þroska eðli sitt og sérstöðu og gagnast með því sjálfum sér og um leið samfélaginu í heild. Á tímum þegar ákveðin ógn steðjar að fjölbreytileika í heiminum, hvort sem er á sviði náttúru eða menningar, er það brýnna en áður að varðveita ólíka menningu, sögu og lífshætti og stuðla að sjálfbærri þróun lífríkis og byggðar. Hvert byggðarlag á Íslandi hefur ákveðna sérstöðu í náttúru, menningu og sögu og atvinnu- og lífsháttum sem hefur gildi fyrir þjóðina og auðgar hana sem eina heild. Það er því eftirsóknarvert fyrir Íslendinga sem sjálfstæða þjóð að mannlíf og menning dafni um allt landið. Með því ávaxtar þjóðin menningu sína og sögu og varðveitir best sjálfsmýnd sína og tilfinningu fyrir því hver hún er. Menning tengist jafnframt þeim þáttum sem hér koma á eftir, þ.e. nýtingu náttúruauðlinda, jafnrétti borgaranna og aðlögun byggðar.

Nýting auðlinda. Náttúruauðlindir þjóðarinnar er að finna um allt landið, auk fiskimiða. Það stuðlar að hagkvæmri nýtingu margra þessara náttúruauðlinda að landið sé í byggð. Þrátt fyrir að tækniframfarir og samgöngubætur geri að verkum að byggð þurfi ekki að vera eins dreifð og áður, t.d. vegna öflugri og hraðskreiðari fiskiskipa, stóraukinna landflutninga og tæknivæðingar og hagræðingar í landbúnaði, er eigi að síður mikilvægt fyrir nýtingu auðlindanna að landið sé í byggð. Forsenda þess að nýjar atvinnugreinar á borð við ferðaþjónustu, fiskeldi og orkufrekan iðnað geti áfram byggst upp á Íslandi er enn fremur sú að þær séu blómlegar byggðir sem geta skapað þau skilyrði sem þessar greinar þurfa á að halda. Þá eru þeir sem á landinu búa og byggja afkomu sína á gæðum þess jafnan best til þess fallnir

að hafa umsjón með auðlindum landsins og nýta þær af skynsemi.

Íbúar landsins eru bestu vörslumenn þess. Síðast en ekki síst er þjóðinni nauðsyn að virkja þá auðlind sem býr í fólkinu í landinu, þekkingu þess, hæfni og starfsorku. Atvinnuuppbygging og hagvöxtur á Íslandi, sem og annars staðar mun í vaxandi mæli byggjast á því að finna nýjar leiðir við að nýta það sem landið og fólkið gefur af sér. Byggðastefna á að stuðla að því að þetta markmið náist.

Jafnrétti borgaranna. Meginhlutverk hins opinbera er að skapa öllum borgurum sem hagstæðust skilyrði til þroska og enn fremur sem jöfnust tækifæri til að nýta hæfileika sína og taka þátt í samfélaginu. Þetta hlutverk felur sér í ákveðnar skyldur stjórnvalda til að ryðja úr vegi hindrunum fyrir jafnrétti borgaranna sem t.d. skapast vegna búsetu. Líta má á byggðastefnu sem lið í þeirri viðleitni stjórnvalda að tryggja öllum borgurum, að ákveðnu marki, jafnan rétt og jöfn tækifæri í lífinu. Þannig á búseta t.d. ekki að hafa áhrif á möguleika barna og ungmenna til að afla sér haldgóðrar menntunar. Þá er mikilvægt að stjórnvöld virði þau sterku tengsl sem fólk myndar við heimabyggð sína, áttaha og umhverfi. Byggðastefna á að vera liður í viðleitni stjórnvalda til að gera fólki, sem t.d. vegna aldurs eða veikinda þarf á vissri opinberri þjónustu að halda, kleift að búa áfram í sinni heimabyggð.

Aðlögun byggðar. Í þjóðfélagi sem einkennist af örum breytingum á flestum sviðum eru breytingar á byggð óhjákvæmilegar og oft æskilegar. Hagur einstaklinga og þjóða byggist í vaxandi mæli á hæfni þeirra til að laga sig að nýjum aðstæðum og nýta sér þau tækifæri sem þær hafa í för með sér. Sveiganleiki í búsetu er einn þáttur í þessari nauðsynlegu aðlögunarhæfni. Á hinn bóginn geta skyndilegar og róttækar breytingar í aðstæðum byggðarlaga haft óæskilegar afleiðingar í för með sér fyrir þau og íbúa þeirra. Svo mjög getur grafið undan grundvelli byggðarinnar að einstaklingar og fyrirtæki flosna upp án þess að fá sanngjarnt verð fyrir eigur sínar og eftir standa verðlitlar og vannýttar fasteignir og fjárfestingar. Þróun af þessu tagi er íþyngjandi fyrir einstaklinga, byggðarlög og þjóðina í heild. Það er því mikilvægt að hið opinbera aðstoði byggðarlög eftir megni við að laga sig að breyttum aðstæðum, svo sem með samgöngubótum, aðstoð við umsköpun í atvinnulífi og aðgangi að ráðgjöf og þekkingaröflun.

3. Byggðastefna hér á landi.

Stjórnvöld hér á landi hafa um áratugaskeið beitt margvíslegum aðgerðum í nafni byggðastefnu í því skyni að hafa áhrif á þróun byggðar í landinu. Einkum hefur henni verið beitt í þágu byggðarlaga þar sem fólki hefur fækkað, tekjur eru lágar, atvinnulíf er ótraust og fjárfestingar í íbúðarhúsnæði og atvinnufyrirtækjum hafa verið takmarkaðar.

Aðgerðir íslenskra stjórnvalda í byggðamálum má rekja allt aftur til kreppuáranna. „Stjórn hinna vinnandi stétta“ kom t.d. á fót skipulagsnefnd atvinnumála árið 1934. Nefndin hafði mjög víðtækt valdsvið og verkefni, m.a. til að útrýma atvinnuleysi. Margar aðgerðir nýsköpunarstjórnarinnar 1944–1947 báru einnig keim af byggðasjónarmiðum, m.a. kaup á nýsköpunartogurum og Svíþjóðarbátum og uppbygging sildarverksmiðja og hraðfrystihúsa. Sérstakri stofnun, Framkvæmdastofnun ríkisins, var komið á fót 1972, m.a. til að vinna að framkvæmd byggðastefnu, en þar á undan var það eitt af hlutverkum Efnahagsstofnunar. Árið 1985 var Byggðastofnun komið á fót. Á áttunda og níunda áratugnum var miklu varið af opinberum fjármunum til stuðnings atvinnulífi á landsbyggðinni, mest með lánsfé á lágum vöxtum. Einkum var það sjávarútvegur sem naut slíks stuðnings. Á níunda og tíunda áratugnum urðu miklar breytingar í starfsumhverfi sjávarútvegs á landsbyggðinni sem höfðu mikil áhrif í ýmsum sjávarbyggðum.

Samkvæmt lögum um Byggðastofnun, sem fyrst voru sett 1985 en hefur síðan verið breytt, er tillaga að stefnumótandi byggðaaætlun til fjögurra ára lögð fyrir Alþingi. Það var

fyrst gert 1993, síðan 1997 og nú í þriðja sinn. Þótt í stefnumótandi byggðaaætlun felist áætlun um margvíslegar opinberar aðgerðir sem hafa það að markmiði að treysta búsetu á landsbyggðinni má segja að fjölmargar aðrar aðgerðir hins opinbera hafi ekki síður áhrif á þróun byggðar í landinu. Má þar nefna stefnu í sveitarstjórnarmálum, landbúnaðarmálum, sjávarútvegs málum, samgöngumálum og umhverfismálum.

Almenn búsetuskilyrði.

Byggðastefna snýst um fólk, þarfir þess og óskir um lífsskilyrði. Hún byggist á þekkingu á því hverjar þessar þarfir og óskir eru og á raunhæfum leiðum til að bregðast við þeim. Rannsóknir sýna að afstaða fólks til byggðarlaga og búsetu tekur mið af atvinnukostum þar sem gerðar eru sífellt meiri kröfur um fjölbreytni í starfsvali, áhugaverð og krefjandi störf og góð starfskjör, auk krafna um ýmsa aðra þætti tengda þjónustu og umhverfi. Byggðastefna þarf því að styrkja marga búsetuþætti í senn. Hér er hlutverk ríkisins þýðingarmikið, bæði vegna þess að það ber ábyrgð á skipulagi og rekstri opinberra þjónustu og vegna þess að það getur með stefnumörkun og lagasetningu í ýmsum málaflokkum, opinberum framkvæmdum og ýmsum aðgerðum haft áhrif á almenn búsetuskilyrði fólks.

Aukin menntun og nýjar atvinnugreinar sem byggjast í vaxandi mæli á þekkingu, útvinnna beggja foreldra, meiri hreyfanleiki og vaxandi velmegun er meðal þess sem veldur því að almenningur gerir nú kröfur um fjölbreytilegri atvinnukosti og betri þjónustu en áður var. Flest bendir til að áhersla á góða menntun og fjölbreytni í atvinnulífi og þjónustu muni að öllum líkindum halda áfram að aukast á komandi árum.

Auknar kröfur eru gerðar til sveitarfélaga um að skapa góð og nokkuð örugg búsetuskilyrði sem laða að fólk og fyrirtæki. Hætt er við að sveitarfélög sem ekki geta boðið upp á góð búsetuskilyrði eigi í vök að verjast. Þó er rétt að hafa í huga að alls ekki er víst að þetta muni eiga við alls staðar. Fjölbreytt atvinnulíf og þjónusta er ekki það eina sem gerir byggðarlög áhugaverð og eftirsóknarverð til búsetu. Áfram munu verða á Íslandi mörg tiltölulega fámenn og frekar afskekkt byggðarlög þar sem afkoma fólks byggist nær eingöngu á sjávarútvegi eða landbúnaði sem geta, eðli máls samkvæmt, ekki boðið upp á mikla fjölbreytni í atvinnulífi og þjónustu. Með því að nýta sér vel undirstöðuauðlindir þjóðarinnar geta mörg þeirra staðið undir góðu mannlífi og íbúarnir notið nærveru við náttúru landsins. Byggðarlög af þessu tagi hafa upp á margt að bjóða til dæmis fyrir þá sem vilja lifa kyrrlátara lífi í nánú sambýli við náttúruna. Tilvist slíkra byggðarlaga eykur í reynd fjölbreytileika þjóðlífsins og skapar tækifæri fyrir fólk til ólíkra lífshátta. Mestu skiptir að slíkum byggðarlögum sé með einhverju móti tryggður aðgangur að náttúruauðlindunum, þar sé góð og örugg grunnþjónusta og samgöngur og fjarskipti séu greið.

Á hinn bóginn er útlit fyrir að almennt fækki störfum í hefðbundnum landbúnaði á komandi árum og ef til vill einnig að einhverju marki í sjávarútvegi. Þetta setur mörg byggðarlög í vanda sem ljóst er að bregðast verður við með því að byggja upp atvinnu og þjónustu á öðrum sviðum. Byggðarlög sem ætla sér að vaxa og dafna þurfa að geta boðið upp á skilyrði sem gera það áhugavert fyrir ungt fólk að setjast þar að og ný fyrirtæki að hefja starfsemi. Þau þurfa að geta boðið upp á góða, aðgengilega og stöðuga uppeldis- og velferðarþjónustu, öflugt atvinnulíf, hæft og menntað fólk og fjölþætta atvinnumöguleika, verslun og þjónustu. Þau þurfa enn fremur að vera vakandi fyrir breytingum í samfélaginu og geta brugðist við nýjum aðstæðum í atvinnulífi eða nýjum kröfum einstaklinga og fyrirtækja um þjónustu, samgöngur, fjarskipti o.fl.