

Nóvember
1999

BYGGÐIR Á ÍSLANDI

Aðgerðir í byggðamálum



Byggingastofnun

EFNISYFIRLIT:

FORMÁLI	2
INNGANGUR	3
I. ATVINNUÞRÓUNARSVÆÐI	5
1. Einkenni atvinnuþróunarsvæða	6
2. Skilgreining atvinnuþróunarsvæða	8
3. Greining atvinnuþróunarsvæða	9
II. SJÁVARÚTVEGUR OG LANDBÚNAÐUR	11
A) SJÁVARÚTVEGUR	
4. Staða sjávarbyggðanna	11
5. Breytingar á kvótaeign	12
6. Breyttar aðstæður í fiskvinnslu	13
7. Almennar aðgerðir til eflingar sjávarbyggðum	14
B) LANDBÚNAÐUR	
8. Stuðningur hins opinbera við landbúnað	15
9. Alþjóðlegt umhverfi	17
10. Opinber landbúnaðarstefna hérlendis	19
11. Ályktanir Alþingis	21
12. Sauðfjárrækt og byggðapróun	22
13. Tillögur um aðgerðir	23
III. NÝSKÖPUN Í ATVINNU OG BÚSETU	25
14. Nýjar orsakir búseturöskunar	25
15. Nýjar leiðir í byggðastefnunni	28
16. Atvinnuþróun	29
17. Búsetuval	30
18. Sóknarfæri á landsbyggðinni	31
18.1. Fjarvinnsla	31
18.2. Þekkingariðnaður og nýsköpun í sjávarútvegi	32
18.3. Iðnaðar- og þjónustufyrirtæki	33
18.4. Ferðaþjónusta	34
18.5. Ýmsar búgreinar	35
18.6. Samgöngur	37
18.7. Menntun	38
18.8. Menning	38
18.9. Jöfnun lífskjara	39
18.10. Sérþækar svæðisbundnar aðgerðir á jaðarsvæðum	40
19. Lokaorð	41
Fylgiskjöl	42
I. Greining á stöðu landshluta	42
II. Greining byggðastigs einstakra sveitarfélaga	63
III. Landbúnaður	66
IV. Greinargerð fyrir breytingu á lögum um stjórn fiskveiða	71
V. Tillaga til þingsályktunar um eflingu sauðfjárbúskapar í jaðarbyggðum	76
VI. Tillaga til þingsál. um markaðs- og söluáttak í íslensku dílkakjöti erlendis	78

FORMÁLI

Eftirfarandi skýrsla fjallar um styrkleika byggðarlaga, atvinnuþróun í jaðarbyggðum og nýjar áherslur í byggðastefnunni. Í skýrslunni eru byggðasvæði flokkuð eftir styrk byggðarinnar og fjallað um ástæður byggðaröskunar. Fjallað er um atvinnugreinar þar sem veruleg fækkun hefur verið í störfum á landsbyggðinni. Sérstaklega er fjallað um sauðfjárræktarsvæði sem búa við erfiða stöðu og litlar sjávarútvegsbyggðir sem víða hafa átt undir högg að sækja en þessar byggðir eiga að stórum hluta líf sitt og framtíð undir því að lausn sé fundin á vanda þeirra. Settar eru fram tillögur stjórnar stofnunarinnar um sértækar aðgerðir varðandi atvinnuuppbyggingu þessara byggðarlaga. Einnig er fjallað um nýrri þætti í búsetuvali og atvinnuháttum sem valdið hafa brottflutningi af landsbyggðinni. Þessir þættir bjóða jafnframt upp á nýja möguleika ef mörkuð er þar markviss stefna. Settar eru fram ábendingar um leiðir til að nýta þá kosti til eflingar atvinnu og búsetu á landsbyggðinni.

Byggðastofnun hefur nýverið gefið út rit þar sem þessi málefni eru rannsökuð frá ýmsum sjónarhornum: *Forsendur stefnumótandi byggðaáætlunar 1998 – 2002* (Þróunarsvið Byggðastofnunar, 1998), *Búseta á Íslandi – Rannsókn á orsökum búferlaflutninga* (Stefán Ólafsson, 1998), *Byggðastefna til nýrrar aldar* (Háskólinn á Akureyri, 1998), *Skipting útgjalda og stöðugilda hjá ríkissjóði og fyrirtækjum í meirihlutaeigu ríkisins eftir kjördæmum* (Haraldur L. Haraldsson, 1998 og 1999) og *Byggðavandinn og nýja byggðastefnan – orsakir byggðaröskunar og aðgerðir til úrbóta* (Stefán Ólafsson, 1999).

Eftirfarandi skýrsla byggir á þessum rannsóknum, frekari rannsóknum Byggðastofnunar og túlkun á erlendum rannsóknum með hliðsjón af íslenskum aðstæðum. Fleiri rannsóknir eru á vinnslustigi: *Áhrif af sameiningu sveitarfélaga á atvinnuþróun og búsetu* (Þróunarsvið Byggðastofnunar og Háskólinn á Akureyri), *Áhrif misvægis í efnahagslífinu á búsetu* (Stefán Ólafsson), *Úttekt á lánasýslu Byggðastofnunar* (Haraldur L. Haraldsson) og *Mat á kostnaði samfélagsins af búferlaflutningum* (Verkfræðistofa Sigurðar Thoroddsen). Skýrslunni er fyrst og fremst ætlað að vera stjórnvöldum leiðbeinandi við aðgerðir í byggðamálum. Það er von Byggðastofnunar að greining landsins á þennan hátt og þær tillögur sem hér eru kynntar geti orðið til þess að treysta búsetu á landsbyggðinni.

Nóvember 1999

Guðmundur Malmquist
forstjóri Byggðastofnunar

INNGANGUR

Eitt af markmiðum þeirrar skýrslu sem hér fer á eftir er að greina vanda byggða þar sem veruleg röskun hefur orðið á atvinnuháttum og búsetu. Tílefni þeirrar greiningar eru bréf forsætisráðherra til Byggðastofnunar 19. ágúst 1997 um gerð stefnumótandi áætlunar í byggðamálum og ályktun Alþingis um stefnu í byggðamálum 1999 – 2001.

Í bréfi Davíðs Oddssonar forsætisráðherra segir: „*Fjallað verði um hvaða ráðstafanir ríkisvaldið geti gert til að bregðast við búsetuvanda á svokölluðum jafarsvæðum.*“

Alþingi samþykkti 3. mars 1999 ályktun um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1999-2001. Samkvæmt henni er ríkisstjórn falið að vinna að framkvæmd stefnumótandi áætlunar sem hafi að markmiði að treysta búsetu á landsbyggðinni. Áherslur byggðaáætlunarinnar eru á fjórum megin sviðum sem eru nýsköpun í atvinnulífi, menntun og menningarmál, jöfnun lífskjara og bætt umgengni um landið.

Byggðaáætlun er í 21 lið og í fjórða lið segir eftirfarandi: „*Sköpuð verði skilyrði til þess að styðja sérstaklega aðgerðir á afmörkuðum svæðum þar sem veruleg röskun verður á atvinnuháttum og búsetu. Sérstaklega verði hugað að aðgerðum í byggðum þar sem atvinnulíf er fábreytt og útgerð á í vök að verjast. Í þeim sveitum sem byggja nær eingöngu á sauðfjárrækt og samgöngur hindra atvinnusókn í önnur byggðarlög verði hugað að aðgerðum sem gætu meðal annars falist í breyttum áherslum í ráðstöfun beingreiðslna með tilliti til byggðasjónarmiða.*“

Á grundvelli þessara ákvarðana og aðdraganda að þeim gerði stjórn Byggðastofnunar eftirfarandi samþykkt á fundi sínum 8. desember 1998: „*Stjórn Byggðastofnunar samþykkir að fela þróunarsviði stofnunarinnar að gera samantekt á ástandi í búsetu fyrir allt landið á þeim grunni sem þróunarsviðið hefur unnið að. Fyrsta áfanga þeirrar skýrslu verði lokið þriðjudaginn 15. desember 1998.*“

Í fyrsta hluta eftirfarandi skýrslu er birt niðurstaða greiningar Byggðastofnunar á ástandi búsetu í landinu. Fjallað er um skilgreiningu og afmörkun byggða sem hér eru nefnd atvinnuþróunarsvæði. Við afmörkunina er m.a. farið eftir þéttleika byggðar, fólksfækkun, fækkun ársverka, fjölbreytni atvinnulífs og frávikni meðaltekna frá landsmeðaltali. Hafa ber í huga að þar sem sveitarfélög hafa sameinast eru víða smærri svæði innan nýju sveitarfélaganna sem þessir mælikvarðar greina ekki þótt samskonar svæði greinist þar sem engin sameining hefur orðið. Aðrir mælikvarðar á aðstæðum í einstökum byggðarlögum svo sem fjarlægð frá byggðarkjarna með ákveðið þjónustustig, aldursskipting og menntunarstig hafa ekki verið greindir enn sem komið er. Hafa verður í huga að við gerð þessarar skýrslu er farið inn á nýjar brautir við greiningu landsins eftir styrk einstakra byggðarlaga. Stefnt er að því að endurbæta mælikvarða sem notaðir eru þegar meiri reynsla og nýrri upplýsingar liggja fyrir en nú.

Aðal orsakir fólksflutninga af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins eru breyttir hættir í landbúnaði og fiskveiðum, fábreytt atvinnulíf, aukinn hluti þekkingar í framleiðslu og breytt gildismat fólks. Í öðrum kafla er fjallað sérstaklega um ástand í þeim tveimur greinum sem tilgreindar eru í ályktun Alþingis um stefnu í byggðamálum, þ.e. sauðfjárrækt og sjávarútvegi, sem þýngst vega í afkomu á

jaðarsvæðum. Í kaflanum eru einnig tillögur um breytingar á starfsumhverfi þessara atvinnugreina.

Þriðji kafli skýrslunnar fjallar m.a. um aukinn hluta þekkingar í framleiðslu og breytt gildismat fólks. Þessir þættir hafi á síðari árum leitt til brottflutnings fólks af landsbyggðinni en bjóða jafnframt upp á ýmsa möguleika til atvinnusóknar og eflingar búsetu. Þar verður að horfa til möguleika sem svæðin hafa og einbeita sér að því sem getur talist styrkleiki þeirra. Bent er á leiðir til að ná þessum markmiðum og er áhersla lögð á að efla frumkvæði, framtak og hugmyndir heimamanna.

I. ATVINNUÞRÓUNARSVÆÐI

1. Einkenni atvinnuþróunarsvæða

Fólksflutningur frá landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins er alvarlegt vandamál hérlendis. Fólksflutningur var mjög mikill um miðbik aldarinnar en síðan dró úr honum um sinn. Jafnvægi hélst um nokkurt skeið en á síðasta áratugi hafa flutningarnir til höfuðborgarsvæðisins aukist á ný. Íbúum hefur fækkað víðast hvar á landsbyggðinni. Jafnframt því hefur störfum fækkað, einkum í landbúnaði og fiskvinnslu. Sá aldurshópur sem flytur mest milli landsvæða er fólk á þrítugsaldri, þ.e. vaxtarbroddurinn í hverju sveitarfélagi, sem gerir þessa hluti enn alvarlegri.

Brottflytningur af landsbyggðinni hefur verið mestur á Vestfjörðum og í Dalasýslu, um 20% á tímabilinu 1988-1998. Þar næst koma Húnavatnssýsla, suðurfirðir Austfjarða og Vestur-Skaftafellssýsla með um 12% brottflytning. Utan þéttbýlis á þessum svæðum liggur við algjörum byggðaflóttu.

Fækkun ársverka fylgir nokkurn veginn sama ferli. Ársverkum fækkar mest í Dalasýslu, Húnavatnssýslu, Vestfjörðum, suðurfjörðum Austfjarða og Vestur-Skaftafellssýslu, eða milli 20 og 30%, og víða annars staðar milli 10 og 20%.

Þegar frá eru teknar byggðirnar utan Reykjavíkur austur til Þjórsár og vestur til Snæfellsness auk Eyjafjarðarsvæðisins má segja að ástandið í byggðamálum sé uggvænlegt. Einna alvarlegast er ástandið á svæðum sem mörg hver eru landfræðilega afskekkt og/eða hafa hátt hlutfall ársverka í landbúnaði og sjávarútvegi. Þar er þó ekki einhlítt samband á milli. Meðaltekjur á íbúa eru lágar á sumum þessum svæðum en þó ekki öllum. Í heild má segja að breyttar samgöngur, atvinnuhættir og félagslegir þættir hafi rýrt stöðu þessara svæða í samfélagi nútímans.

Ljóst er að markaðsöflin hafa áhrif á búsetu og spyrja má hvort við eigum að láta þau ráða því hvað verður um byggðir sem ekki hafa sama atvinnugrundvöll og áður. Ýmis rök mæla gegn því. Í þessum byggðum liggja oft miklar fjárfestingar í húsnæði og þjónustukerfi og oft þjóna þau enn einhverjum tilgangi í atvinnulífi þjóðarinnar, þótt atvinna, verslun og þjónusta standi þar höllum fæti. Jafnframt er ljóst að ríkisvaldið hefur áhrif á búsetuþróun með opinberum afskiptum sem oftast en ekki verða til þess að styðja við þéttbýli sem stendur styrkast fyrir.

Nágrannalönd okkar hafa tekið upp aðgerðir gegn búseturöskun. Meðal annars er það viðtekin stefna Evrópusambandsins að byggð eigi að haldast á dreifbýlum svæðum. Til þess eru taldar ýmsar ástæður. Fyrst má nefna að fólk eigi að geta valið sér búsetu þar ef það kýs. Önnur ástæðan er nýting auðlinda og fjárfestinga á þessum svæðum. Þriðja ástæðan er verndun menningararfleifðar og aðgangur að náttúru landsins. Réttmæti aðgerða í byggðamálum má meta með ýmsum hætti út frá félagslegum, menningarlegum og fjárhagslegum forsendum. Frjálst búsetuval er einstaklingsbundið og fjárhagslegar forsendur réttlæta strangt til tekið ekki stuðning af hálfu ríkisins. Þennan þátt má hins vegar einnig meta út frá félagslegum og menningarlegum forsendum og jafnréttissjónarmiðum. Nýting auðlinda og fjárfestinga er hins vegar tengd almennum hagsmunum og er í flestum tilvikum hægt að meta réttmæti ríkisafskipta út frá hagkvæmnissjónarmiðum. Innan Evrópusambandsins er talið að fjárframlög til dreifbýlla svæða skili sér aftur til samfélagsins í formi aukinna

fjárfestinga og framkvæmda og sé þar með í þágu allrar þjóðarinnar. Þriðji þátturinn sem réttlætir afskipti hins opinbera við byggðapróun er að á landsbyggðinni er varðveitt menningararfleifð og þar býðst aðgangur að náttúru landsins. Menningararfleifð verður ekki varðveitt á söfnum, heldur einungis í sínu rétta umhverfi. Aðgangur að náttúru landsins krefst þess einnig að alls staðar sé einhver byggð fyrir hendi. Þessar ástæður hafa eiginleika sem á hagfræðimáli eru nefndir opinberar vörur og þjónusta (public goods and services), þar sem ekki er hægt að takmarka afnotin við þá sem greiða fyrir þau. Ekki er hægt að verðleggja þessa þætti eða reikna ávinning af varðveislu þeirra í peningum og það er ekki á færi einstaklinga að varðveita þá. Það er því viðurkennt sem hlutverk stjórnvalda.

Aðgerðum í byggðamálum er oft skipt í almennar aðgerðir og sértækar. *Almennar aðgerðir* eiga við landsbyggðina sem heild og beinast einkum að auknu sjálfsforræði í byggðamálum þar sem frumkvæði, framtak og dreifing fjármagns er látið í hendur heimamanna sjálfra. Þetta kemur fram í vaxandi áherslum hjá ESB um forustu í heimabyggð fyrir þróun í byggðamálum. Þær breytingar sem hér hafa verið gerðar með eflingu atvinnuþróunarfélaganna og flutningi þróunarsviðs Bygðastofnunar til Sauðárkróks lúta að sama marki.

Þessar áherslur koma einnig skýrt fram í ályktun Alþingis um stefnu í byggðamálum 1999 - 2001. Í byggðaaætluninni er lagður grundvöllur að markvissu starfi að byggðamálum þar sem víða er leitað fyrirmynda, m.a. til skoðana fólksins sjálfs. Að því er varðar hin almennu viðfangsefni í byggðamálum byggjast þau að grunni til á þessari ályktun Alþingis þó auðvitað komi meira til.

Aðgerðir þær sem kveðið er á um í þingsályktuninni miða að því að efla atvinnulíf og aðra búsetuþætti á landsbyggðinni. Áhersla er lögð á að efla frumkvæði, framtak, hugmyndir og dreifingu fjármagns á landsbyggðinni sjálfri. Ljóst er að til þess að ná markmiði þingsályktunarinnar þarf að styrkja alla landsbyggðina, bæði þéttbýli og dreifibýli. Jafnvel á þeim þéttbýlisstöðum sem best hafa staðist búseturöskunina er þörf aðgerða til að þróunin þar snúist ekki til verri vegar. Flestar aðgerðir þingsályktunarinnar eru því almennar og ná til landsbyggðarinnar í heild.

Í þessum efnum hefur Bygðastofnun með breyttum áherslum gert starfsemi sína markvissari. Þann 1. júlí árið 1998 var þróunarsvið stofnunarinnar flutt til Sauðárkróks og jafnframt var hafið náið samstarf þess við atvinnuþróunarfélög og aðra aðila sem áhrif hafa á byggðapróun. Grundvallarbreytingar hafa á síðustu árum verið gerðar á starfsemi atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni. Mikill hluti af framlögum til Bygðastofnunar rennur nú beint til landsbyggðarinnar. Þannig hefur forræði byggðamála í héraði verið stóreflt. Þessar áherslur fá síðan mikilsverðan farveg á Bygðabrunni sem ásamt öðrum sóknarfærum í fjarvinnslu eflir starfsemi sína um þessar mundir. Þessar áherslur byggðamála eru mjög í samræmi við hliðstæða starfsemi erlendis.

Sértækar aðgerðir beinast hins vegar að ákveðnum svæðum. Þar sem þessar aðgerðir þurfa að uppfylla viss skilyrði til að standast jafnréttis- og samkeppnisreglur beinast þær að þeim svæðum sem verst hafa orðið úti í búseturöskuninni. Ekkert er að finna í íslenskum lögum eða alþjóðasamningum sem hindrar sértækar aðgerðir á þessum svæðum. Í 61. grein laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 segir m.a. í 3.lið:

„Eftirtalið getur talist samrýmanlegt framkvæmd samnings þessa:

a) aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið;

.....

c) aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum;“

Hér er m.a. að finna forsendu þeirrar greiningar sem hér fer á eftir. Á grundvelli hennar er unnt að beita sértækum aðgerðum til að sporna gegn búseturöskun á þeim svæðum sem verst hafa orðið úti. Í næsta kafla eru raktar forsendur skiptingarinnar og tillaga gerð um svæði sem sérstaklega ber að viðhafa varnaraðgerðir á.

2. Skilgreining atvinnuþróunarsvæða

Þau einkenni sem í nágrannalöndunum eru oftast lögð til grundvallar á skilgreiningu jaðarsvæða eru fólksfækkun, einkum yngri aldurshópa, fækkun starfa, fábreytt atvinnulíf, strjálbýli, óhagstæð efnahagsþróun, lágt þjónustustig, svo sem í verslun, menntun og heilsugæslu, ásamt mikilli fjarlægð frá þéttbýlli svæðum. Flestir þessara þátta mynda keðjuverkun. Þegar störfum fækkar flyst fólkið í burtu, einkum ungt fólk. Grundvöllur fyrir þjónustu versnar og af þeim sökum flyst enn fleira fólk burtu og svo koll af kolli. Það sem kemur þessari keðjuverkun af stað er oftast breyting á samgöngum og atvinnuháttum, lök búsetuskilyrði og mikill búsetukostnaður sem þessu fylgir.

Í þessari skýrslu er stuðst við eftirfarandi þætti við greiningu byggðanna: Þéttleiki byggðar, fólksfækkun, fækkun ársverka, fjölbreytni atvinnulífs og frávik meðaltekna frá landsmeðaltali. Fjarlægð frá þéttbýlum svæðum er hins vegar ekki notuð hér þar sem um þann þátt eru skiptar skoðanir. Breskar athuganir hafa m.a. leitt í ljós að aldurssamsetning íbúa og menntunarstig eru áhrifameiri þættir en landfræðileg lega. (Andrew Gillespie & Hilary Talbot: *Telematics and the Information Needs of Rural Communities*. University of Newcastle, 1999). Áður en þessir þættir eru lagðir til grundvallar við greiningu byggðanna þurfa að fara fram athuganir á áhrifum þeirra hérlendis.

Til þess að meta ástand byggða hefur einstökum þáttum verið gefið vægi. Á þessum grundvelli er sveitarfélögum skipt í þrjá flokka sem hér eru nefndir atvinnuþróunarsvæði I, II og III. Sveitarfélögunum er einnig skipt eftir þéttbýlisstigi í þrjá flokka, þ.e. þéttbýli, dreifbýli - þéttbýli eða dreifbýli.

Atvinnuþróunarsvæði I nefnast þau svæði þar sem ástand í búsetu er verst. Ljóst er að þar verður að grípa til bráðaaðgerða og þar er mest þörf fyrir sértækar aðgerðir.

Á *atvinnuþróunarsvæði II* er ástandið nokkru skárra þó að til sértækra aðgerða þurfi sumstaðar að grípa ef ekki á að fara illa.

Á *atvinnuþróunarsvæði III* er eingöngu gert ráð fyrir almennum byggðaaðgerðum.

Mikilvægt er að reglulega verði fylgst með breytingum viðmiðunarþátta svo unnt sé að fylgjast með þróun byggðar. Þótt ekki sé t.d. gert ráð fyrir sértækum aðgerðum á atvinnuþróunarsvæði III eru einstök byggðarlög á þeim svæðum oft háð aðstæðum sem geta breyst til hins verra á skömmum tíma. Jafnframt ber að líta til annarra þátta en hafðir eru til viðmiðunar í greiningunni, s.s. skólakerfis, heilbrigðisþjónustu, húshitunarkostnaðar, fjarlægðar frá þjónustukjarna, tekjum sveitarfélaga per íbúa, samgöngumála og fleira.

3. Greining atvinnuþróunarsvæða

Á kortinu *Skipting landsins í atvinnuþróunarsvæði* á næstu síðu má sjá niðurstöður greiningar á sveitarfélögum landsins í einstaka flokka atvinnuþróunarsvæða. Stuðst er við margþættar upplýsingar úr Byggðabrunni Byggðastofnunar en frumgögn koma frá Hagstofu Íslands og Ríkisskattstjóra. Grunntölur greiningarinnar eru sýndar í fylgiskjali II. Nákvæm úttekt á stöðu landshluta er sýnd í fylgiskjali I en hún liggur einnig fyrir á sýslugrunni. Í fylgiskjali III er gerð grein fyrir stöðu landbúnaðar.

Niðurstöður greiningarinnar sýna að það eru einkum tvennskonar byggðir sem eiga við vanda að stríða, sauðfjárræktarsvæði og sjávarútvegsbyggðir. Í þessum byggðarlögum er atvinnulíf einhæft, aðrir möguleikar til atvinnusóknar takmarkaðir og brottflutningur hefur verið mikill, jafnvel þar sem tekjur eru háar.

Á kortinu sést að á norð-vestanverðu landinu er staða búsetunnar erfiðust í byggðarlögum í Dölum og á vestanverðu Norðurlandi þar sem afkomu byggist að miklu leyti á sauðfjárrækt og á Vestfjörðum þar sem afkoma byggist að miklu leyti á sjávarútvegi.

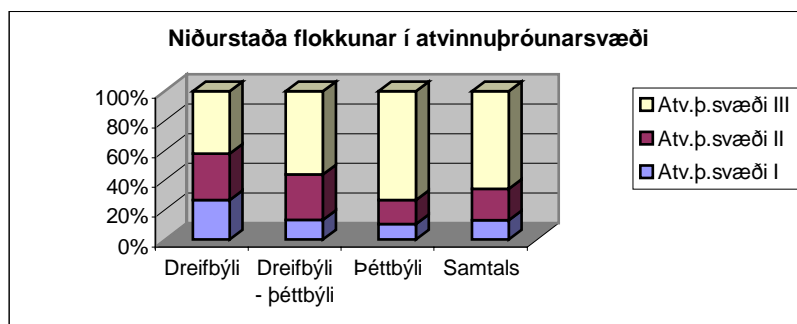
Ýmsar byggðir á Norðaustur- og Austurlandi standa veikt, einkum Norður-Hérað þar sem afkoma byggist að miklu leyti á sauðfjárrækt og suðurfirðir Austfjarða sem eru sjávarútvegssvæði.

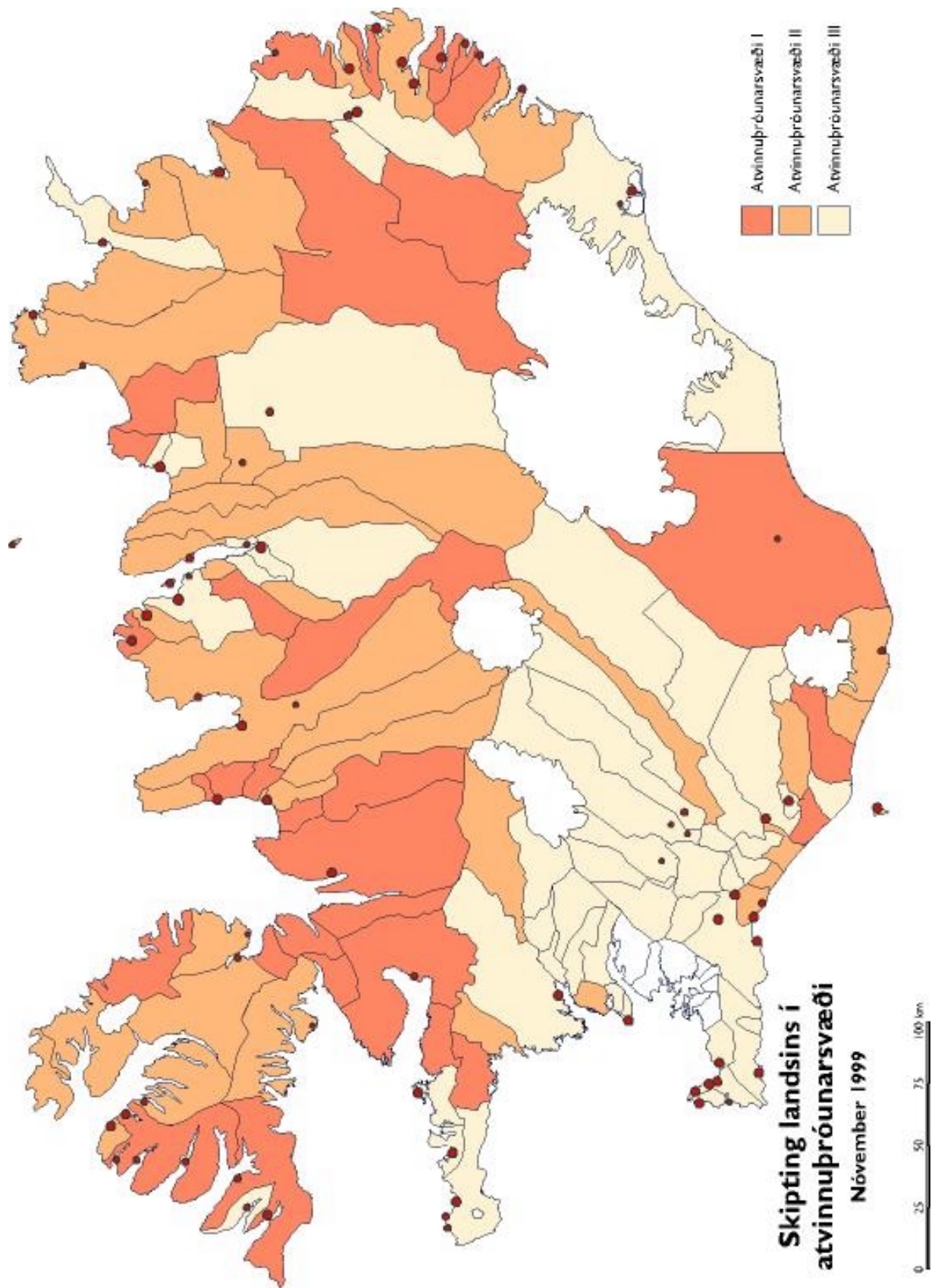
Á Suðurlandi er búseta veikust í austanverðri Rangárvallasýslu og í Vestur-Skaftafellssýslu sem eru landbúnaðarhéruð.

Staða búsetu er sterkust á Suðvesturlandi sem m.a. má skýra af nálægð við höfuðborgarsvæðið.

Í töflunni og súluritinu hér að neðan er sýnt hve margir landsmenn búa í hverjum flokki atvinnuþróunarsvæða.

	<u>Atv.þ.svæði I</u>	<u>Atv.þ.svæði II</u>	<u>Atv.þ.svæði III</u>
Dreifbýli	3.505	4.122	5.552
Dreifbýli – þéttbýli	2.968	6.874	12.526
Þéttbýli	7.657	11.522	52.734
Samtals	14.130	22.518	70.812
Hlutf. mannfjöldans	5,13	8,18	25,72





II. SJÁVARÚTVEGUR OG LANDBÚNAÐUR

Byggðastefna hefur bæði samfélagsleg og efnahagsleg markmið. Til samfélagslegra markmiða mætti telja margháttaðar aðgerðir til að draga úr mismun á kjörum til búsetu og milda áhrif örra þjóðfélagsbreytinga, jafnframt því að halda landinu í byggð. Efnahagslegu markmiðin snúa m.a. að bættri nýtingu náttúruauðlinda og landgæða og fjárfestinga, m.a. grunnmannvirkja og vinnuafls. Auk þess að stuðla að bættri virkni markaðsafla og samkeppnishæfni og þar með að stuðla að auknu frumkvæði og framtaki heimamanna til nýsköpunar og sjálfbærrar þróunar.

Í skýrslu nefndar sem forsætisráðherra skipaði til að fjalla um byggðamál í tengslum við breytta kjördæmaskipan kemur skýrt fram það álit að mjög alvarlegar horfur séu í byggðamálum. Sú þróun sem er í þessum málum sé þjóðfélagslega óæskileg, efnahagslega óhagkvæm og hafi í för með sér misrétti sem nauðsynlegt er að leiðrétta með þeim ráðum sem hinu opinbera eru tiltæk. Jafnframt kemur þar fram að alvara málsins sé slík að aðgerðir þoli ekki bið.

A) SJÁVARÚTVEGUR

4. Staða sjávarbyggðanna

Í riti sínu *Búseta á Íslandi* kemst Stefán Ólafsson prófessor að þeirri niðurstöðu að sjávarbyggðir með 200-1000 íbúa eigi hvað mest í vök að verjast. Þar er ánægja íbúa með einstaka búsetuþætti minnst og sérstaklega er það fiskverkafólk og sjómenn sem eru óánægð með sín búsetuskilyrði. Niðurstöður þessarar skýrslu eru í fullu samræmi við niðurstöður Stefáns. Fámennar sjávarbyggðir og sveitir sem byggja á sauðfjárrækt eru þær byggðir sem fá lakasta útkomu í greiningunni.

Þegar litið er nánar á einstaka þætti í sjávarbyggðunum eru sameiginleg einkenni þeirra nokkur: Veruleg fólksfækkun hefur verið viðvarandi, sumstaðar allt að 25% á síðustu tíu árum. Hlutfall fiskvinnslu og fiskveiða í ársverkum er mjög hátt, sumstaðar yfir 50% árið 1996 og samdráttur hefur orðið í sjávarútvegi. Fyrir því virðast einkum vera þrjár ástæður sem snerta atvinnu í útgerð og fiskvinnslu: Aflaheimildir hafa í umtalsverðum mæli verið seldar eða fluttar frá þessum byggðum, úrvinnsla sjávarafla hefur verið flutt til annarra staða eða út á sjó með tilkomu frystitogara og aukin tæknivæðing hefur leitt til fækkunar starfa í landvinnslu.

5. Breytingar á kvótaeign

Upphafleg úthlutun kvóta endurspegladi fyrst og fremst dreifingu útgerðar á árunum 1981-83 en þau ár voru notuð til viðmiðunar við úthlutunina. Árið 1991 var opnað fyrir frjálst framsal aflaheimilda og það hefur breytt dreifingu þeirra. Hlutdeild Vestfjarða og Austfjarða í þorskkvóta hefur til að mynda minnkað en hlutdeild Norðurlands eystra og Reykjanes hefur aukist. Ætla má að í hverju byggðarlagi sé kapp lagt á að halda í þær aflaheimildir sem þar eru skráðar og reynt að bæta þar við. Breytingar á kvótaeign gefa því vísbendingu um hvernig einstökum byggðarlögum hefur vegnað.

Byggðarlögum hefur haldist mjög misjafnlega á aflaheimildum sem úthlutað var í upphafi. Mikil samþjöppun hefur orðið í greininni og aflaheimildir safnast á færri fyrirtæki. Fyrirtæki í sjávarútvegi hafa eignast önnur sjávarútvegsfyrirtæki og aflaheimildir, jafnvel í fjarlægum byggðum, sem í sumum tilvikum hefur endað með því að móðurfyrirtækið hefur flutt kvótann til sinna höfuðstöðva. Þessi þróun hefur valdið því að ákveðin byggðarlög hafa staðið uppi með litlar eða engar aflaheimildir. Afleiðingarnar hafa orðið þær að fiskvinnsla í landi hefur dregist saman eða jafnvel lagst af. Íbúar þessara byggðarlaga hafa því búið við mikið óöryggi í atvinnu og óvissu um verðmæti fasteigna á stöðunum.

6. Breyttar aðstæður í fiskvinnslu

Breytingar á stjórnun fiskveiða eru þó alls ekki eina ástæðan fyrir vanda sjávarbyggðanna. Ýmsar aðrar breytingar í sjávarútvegi eiga þar hlut að máli auk þess sem aðrir búsetuþættir hafa áhrif.

Tengsl vinnslu við fiskimiðin sem voru undirstaða þéttbýlismyndunar hérlendis fyrr á öldinni hafa rofnað, bæði vegna betri skipakosts, sjóvinnslu og tækniframfara. Landvinnslan byggir nú á stærri framleiðslueiningum en hún gerði áður og aukin tæknivæðing hefur gert það að verkum að störfum hefur fækkað. Miðað við óbreyttar forsendur er fyrirsjáanlegt að störfum í fiskveiðum og fiskvinnslu haldi áfram að fækka. Verkun aflans hefur breyst mikið á undanförunum árum. Saltfisksverkun hefur haldið sínum hlut en rúm 25% botn- og flatfisksafla fara í salt. Breytingar hafa hins vegar orðið í frystingu aflans. Árið 1987 voru rúm 45% alls botn- og flatfisksafla fryst í landi en tíu árum síðar, 1997, var hlutur landfrystingarinnar kominn niður í um 30%. Á sama tíma hækkaði hlutur sjófrystingar úr 7% upp í tæp 30%. Ekki er hægt að horfa fram hjá því að sjófrysting er hluti af þróun innan greinarinnar. Þessar breytingar hafa haft mikil áhrif í sjávarbyggðum.

Hlutur þekkingar í framleiðslu hefur aukist mikið á undanförunum árum. Þetta á vissulega við í fiskvinnslunni eins og annars staðar. Samhliða áðurnefndri fækkun starfa í beinni framleiðslu hafa skapast ný störf í alls kyns þekkingariðnaði tengdum sjávarútvegi. Á þessu sviði hefur landsbyggðin setið eftir þar sem þau störf sem flust hafa úr framleiðsluþættinum yfir í þekkingariðnaðinn hafa í langflestum tilvikum orðið til á höfuðborgarsvæðinu. Gjarnan er talað um að störfum í fiskvinnslu á landsbyggðinni fækki vegna hagræðingar þegar þau eru oft í raun og veru að færast til, frá frumvinnslu á landsbyggðinni yfir í afleidd störf á höfuðborgarsvæðinu. Þau störf sem eftir verða á landsbyggðinni eru oft láglunastörf þótt búast mætti við að vélvæðing og aukin hagkvæmni í landvinnslu leiddi til aukins svigrúms í launagreiðslum og þar með hærri launa fiskverkafólks.

Nánar er fjallað um hlut nýsköpunar og þekkingar í kafla 18.2.

7. Almennar aðgerðir til eflingar sjávarbyggðum

Skoða verður aðgerðir til eflingar sjávarbyggða í ljósi áður nefnds bréfs forsætisráðherra til Byggðastofnunar og 4. liðar ályktunar Alþingis um byggðamál. Það liggur ljóst fyrir að brotthvarf kvótans og um leið samdráttur í sjávarafla er sá þáttur sem á stærstan hlut í vanda þeirra sjávarbyggða sem verst standa. Samkomulag hefur orðið í stjórn Byggðastofnunar um þær tillögur sem hér fara á eftir og taka mið af þessum staðreyndum.

a) Framsal aflaheimilda

Forkaupsréttur sveitarfélaga á skipum sem til stendur að selja úr viðkomandi byggðarlagi, skv. 11. gr. laga nr. 38/1990, verði styrktur og taki einnig til sölu aflahlutdeildar, með eða án skips, svo og eignarhaldsfélaga að fiskiskipum þegar til stendur að selja þau í heild sinni. Tillögur að lagabreytingum er að finna í fylgiskjali IV.

b) Byggðakvóti

Fylgst verði með áhrifum úthlutunar byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 1999-2000 á útgerð og fiskvinnslu í byggðalögum sem í hlut eiga. Sérstaklega verði hugað að því hvernig byggðakvóti hefur laðað að aðrar aflaheimildir. Meta þarf hvað læra má af framkvæmd úthlutunarinnar, bæði hvað varðar val á þeim byggðarlögum sem fengu úthlutun og einnig framkvæmd úthlutunarinnar innan viðkomandi byggðarlaga. Frekari ákvörðun um byggðakvóta taki mið af þessari reynslu.

c) Fiskvinnslur fái rétt til eignarheimildar á kvóta

Hér er ekki verið að gera tillögu um breytingar á úthlutun aflaheimilda. Einungis er verið að leggja til að opnað verði fyrir að hægt sé að skrá aflaheimildir á fiskvinnslustöðvar.

d) Aðstoð við smáfyrirtæki í sjávarútvegi á jaðarsvæðum

Litlar fiskverkanir á jaðarsvæðum fái aðstoð til að leita sér faglegrar aðstoðar, bæði á sviði reksturs og vinnslu. Í þessu sambandi má minna á samstarfssamninga Byggðastofnunar við atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni, Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins og fleiri. Einnig gæti verið um að ræða þjónustu annarra aðila.

e) Tryggð verði jöfn starfsskilyrði einstakra greina innan sjávarútvegs.

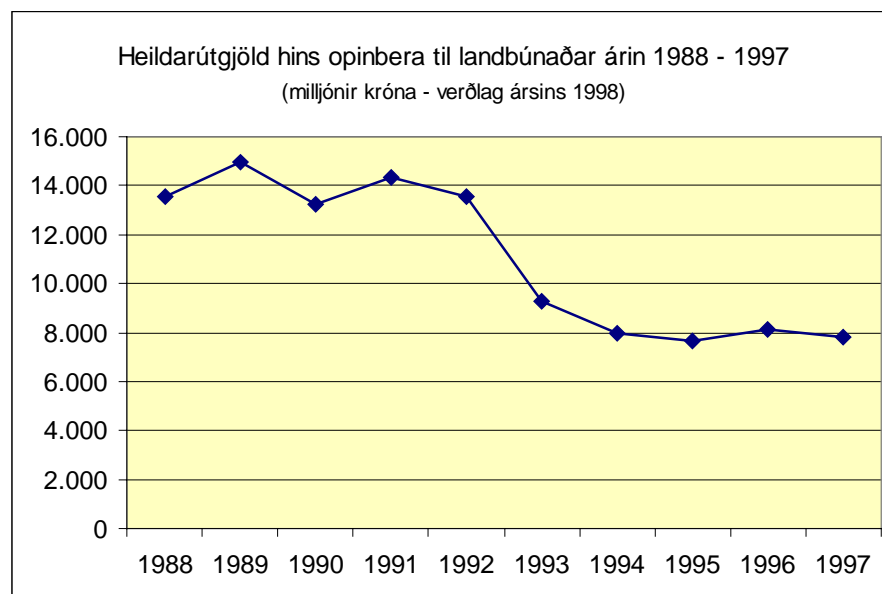
Ennfremur eru settar fram eftirfarandi ábendingar:

1. Kannaðar verði leiðir sem farnar hafa verið í byggðatengdri fiskveiðistjórnun á jaðarsvæðum erlendis.
2. Skoðaður verði sérstaklega þáttur strandveiða í útgerð í þeim sjávarbyggðum sem standa höllustum fæti.
3. Fundnar verði leiðir til að opna sjávarútveginn fyrir nýjum aðilum sem vilja hefja útgerð.
4. Skoðaðar verði sérstaklega ástæður fyrir flutningi óunnins afla frá byggðarlögum sem standa höllum fæti og hvaða leiðir eru færar til þess að vinna stærri hluta landaðs afla í viðkomandi byggðarlagi.
5. Rannsóknir verði gerðar á áhrifum veiðarfæra á botngróður og lífríki sjávar.

B) LANDBÚNAÐUR

8. Stuðningur hins opinbera við landbúnað

Heildarútgjöld hins opinbera til landbúnaðar hafa lækkað úr 15 milljörðum króna árið 1989 í 7,8 milljarða króna árið 1997 og hafa því heildarútgjöldin lækkað um nær 50% á þessum örfáu árum og eru nú um 5% af heildarútgjöldum ríkissjóðs.



Útgjöldum hins opinbera til landbúnaðar er skipt niður í 5 meginflokka: *a. samneyslu; b. framleiðslustyrki; c. tekjutilfærslur; d. fjármunamyndun; og e. fjármagnstilfærslur.*

Hverjum meginflokki er síðan skipt niður í undirflokka.

- Undir samneyslu fellur kostnaður við rekstur landbúnaðarráðuneytisins og stofnana þess.
- Til framleiðslustyrkja (styrkir til rekstrar) teljast 6 undirliðir þ.e. niðurgreiðslur landbúnaðarafurða, beingreiðslur til bænda, verðmiðlun landbúnaðarins, fjárveitingar til Framleiðsluráðs landbúnaðarins, Búnaðarmálasjóður og aðrir framleiðslustyrkir.
- Tekjutilfærsla í landbúnaði er lítill útgjaldaliður en um er að ræða styrki til einstaklinga, samtaka og heimila.
- Fjármunamyndun (stofnkostnaður og/eða fjárfesting) í landbúnaði samanstendur af 5 liðum. Þeir eru Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, Skógrækt ríkisins, Landgræðsla ríkisins, skógrækt og landgræðsla og önnur fjármunamyndun.
- Fjármagnstilfærslur (fjármagn til fjárfestinga og viðhalds) til landbúnaðar greinast í sjö undirliði. Þeir eru Jarðeignir ríkisins, Rannsóknarstofnun landbúnaðarins, Sauðfjárveikivarnir, jarðræktarframlög, Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Stofnlánadeild landbúnaðarins (féll niður 1992) og aðrar fjármagnstilfærslur.

Eftirfarandi tafla sýnir þróun heildarútgjalda hins opinbera til landbúnaðarmála samkvæmt viðtekinni skiptingu og þar kemur fram að samdráttur í fjárveitingum til landbúnaðar hefur að stærstum hluta komið fram í lækkun á framleiðslustyrkjum og fjármagnstílfærslu.

Heildarútgjöld hins opinbera til landbúnaðar 1988 – 1997
(Á verðlagi í árslok 1998; fjárhæðir í milljónum króna)

	1988	1991	1994	1997
Samneysla	490,1	630,0	474,6	517,6
Framleiðslustyrkir	10.174,6	9.981,8	5.863,4	5.844,4
Tekjutilfærslur	51,5	25,2	14,4	17,9
Fjármunamyndun	442,1	469,9	453,0	509,0
Fjármagnstílfærslur	2.371,0	3.240,8	1.167,8	908,2
Heildarútgjöld til landbúnaðar	13.529,3	14.347,8	7.973,3	7.797,0

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Samkvæmt upplýsingum úr rekstri sérhæfðra sauðfjárbúa sem færðu búreikninga árin 1991 til 1998 og bárust til uppgjörs hjá Hagþjónustu landbúnaðarins kemur í ljós að afkoma í sauðfjárrækt er mjög slæm. Hagnaður fyrir laun eiganda er 824 þús. kr. á árinu 1998 og líklegt að afkoman 1999 verður til muna lakari m.a. vegna lækkunar á gæruverði. Bókfærðar eignir fara úr 8.132 þús. kr. í 7.844 þús. kr. og minnka þannig um 288 þús. kr. að jafnaði. Á sama tíma aukast skuldir úr 3.326 þús. kr. í 3.926 þús. kr. eða um 600 þús. kr. Sem hlutfall af búgreinategjum eru skuldir 102% árið 1991 en 134% á árinu 1998 að meðaltali.

Eftirfarandi tafla sýnir þróun vísitölu kaupmáttar launagreiðslugetu á sérhæfðum sauðfjárbúum í samanburði við vísitölu kaupmáttar launþega árin 1991 – 1998. Kaupmáttur launagreiðslugetu hefur rýrnað um 19,9% frá árinu 1991 til ársins 1998 en eykst hjá launþegum um 14,8% á sama tíma. Hafa verður í huga við túlkun þessara gagna að árið 1992 var umtalsverðu fjármagni varið til niðurfærslu á greiðslumarki.
(Heimild: Hagþjónusta landbúnaðarins)

Ár	Vísitala kaupmáttar launagr.getu	Vísitala kaupmáttar launþega
1991	100,0	100,0
1992	119,3	99,2
1993	69,6	96,7
1994	77,2	96,4
1995	67,2	99,1
1996	65,5	103,1
1997	85,4	106,7
1998	80,1	114,8
Breyting	-19,9%	14,8%

9. Alþjóðlegt umhverfi

Ýmsir alþjóðasamningar hafa áhrif á íslenskan landbúnað, þ.m.t. landbúnaðar-samningurinn GATT/WTO. Samningurinn tók gildi fyrir landbúnað með staðfestingu laga um breytingu á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni sem tók gildi 1. júlí 1995. Samningurinn felur m.a. í sér reglur og takmarkanir á innanlandsstuðningi við landbúnað, reglur um markaðsaðgang og takmarkanir á veitingu fjárhagslegs stuðnings við útflutning. Innanlandsstuðningur getur m.a. falist í markaðstengdum niðurgreiðslum á verði afurðanna, tollastýringu til að halda uppi verði innanlands, beinum greiðslum til bænda og hverskonar styrkjum til landbúnaðar sem styðja við framleiðslu landbúnaðarafurða til nota innanlands. Innflutningstakmarkanir falla hér undir.

Innanlandsstuðningur í heild mátti við upphaf samningsins ekki fara yfir það sem hann var á viðmiðunarárum samningsins (1986-1988). Innanlandsstuðningur sem telst vera markaðstruflandi skal minnka um 20% á samningstímanum. Til að innanlandsstuðningur sé undanþeginn skuldbindingum um þessa lækkun gilda ákveðnar reglur. Meginreglan er sú að til að unnt sé að krefjast undanþágu frá lækkun skal stuðningurinn ekki hafa eða í mesta lagi hverfandi lítil áhrif til röskunar á viðskiptum eða á framleiðslu landbúnaðarvara. Sett er sem grundvallarskilyrði að stuðning skuli veita samkvæmt opinberri áætlun sem er fjármögnuð af opinberum sjóðum án tilfærslna frá neytendum og að stuðningurinn hafi ekki þau áhrif að vera verðstuðningur við framleiðendur.

Undir forsendur aðgerða er hægt að flokka:

Almenna þjónusta
Birgðahald vegna fæðuöryggis
Beinar greiðslur til framleiðenda
Ótengdan tekjustuðning
Þátttöku hins opinbera í tekjutryggingum
Opinbera aðstoð vegna endurskipulagningar í landbúnaði
Greiðslur vegna svæðisbundinnar aðstoðar
Greiðslur vegna umhverfisverndar

Samningurinn felur í sér að lækka skal stuðning við útflutning í formi beinna útflutningsbóta eða á annan hátt um 36% að lágmarki á samningstímanum og draga úr magni hvernar afurðar sem útflutningurinn nær til um 21%. Þessi skilyrði skulu gilda um hverja afurð fyrir sig. Samkvæmt skuldbindingaskrá Íslands má greiða útflutningsbætur út á 1.797 tonn af kindakjöti við lok samningsins, alls 9,3 milljónir SDR (~ 920 milljónir króna).

(Heimild: Landbúnaðarráðuneytið)

Við beitingu sértækra svæðisbundinna aðgerða þarf að gæta ákvæðis c-liðar 61 gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. einnig leiðbeiningareglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð sem birtar eru í EES-viðbæti við stjórnartíðindi ESB, nr. 32/1994. Samkvæmt þeim ákvæðum er ekkert í vegi þess að gripið sé til sértækra aðgerða á þeim svæðum sem hafa lakasta stöðu í byggðalegu tilliti. Líklegt verður að teljast að nokkur sátt muni nást um mikilvægi slíkra aðgerða meðal þjóðarinnar.

Breytingar hafa orðið á styrkjakerfi til sauðfjárræktar innan Evrópusambandsins (ESB). ESB sjálf veitir enga styrki til sláturhúsa, kjötvinnslustöðva eða vegna ræktunar. Styrkir til framleiðenda voru aflagðir með nýrri endurskoðaðri landbúnaðarstefnu (Agenda 2000) og nú er nánast eingöngu um að ræða beingreiðslur til bænda. Beingreiðslur til bænda eru miðaðar við búfjárfjölda og miðað við að hver bóndi fái beingreiðslu sem nemur 24,1 EVRU á hverja fullorðna kind (~ 1,928 krónur). Áherslur ESB miða að því að sem stærstur hluti styrkja til sauðfjárræktar fari beint til bænda í formi beingreiðslna og eru nú 97% stuðningsins á því formi. Í megindráttum fara styrkir til sauðfjárræktar í gegnum ESB regluverkið með umtalsverðum frávikum. Einstök aðildarríki hafa heimildir til að styðja við sauðfjárræktina umfram hina almennu styrki ESB. Styrkátlanir sem aðildarríkin veita sjálf þurfa að hljóta samþykki framkvæmdastjórnarinnar. Aðildarríkin geta stutt sauðfjárbændur með ýmsum hætti, t.d. með fjárfestingastyrkjum, styrkjum til ungra bænda, styrkjum til umhverfisverkefna og fl. Engar upplýsingar eða samantekt finnst um umfang eða eðli þessara styrkja en ljóst er að misjafnt er eftir aðildarríkjum hverskonar styrkjakerfi er í gangi.

Sú hugmyndafræði er viðurkennd að mikilvægt sé fyrir ESB að viðhalda byggð í dreifbýli af félagslegum, menningarlegum, umhverfislegum og ekki síður efnahagslegum ástæðum. Ákvarðanir um að styrkja bændur og starfsemi þeirra frekar en að styrkja framleiðsluna sjálfa með það markmiði að draga úr hvata til offramleiðslu er á grundvelli þessarar hugmyndafræði. Landbúnaðarstefna ESB tekur til sín um helming fjárlaga ESB á hverju ári.

(Heimild: Sendiráð Íslands í Brussel)

10. Opinber landbúnaðarstefna hérlendis

Meginatriði opinberrar landbúnaðarstefnu tímabilið 1989 – 1996 koma fram í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 46/1985 og nr. 99/1993, auk Jarðræktarlaga, Búfjárræktarlaga og laga um Lánasjóð landbúnaðarins. Lögin kveða á um opinber markmið í atvinnugreininni.

Meginmarkmið laganna eru m.a.:

- að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur
- að framleiðsla búvara verði í sem mestu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggt sé nægilegt vöruframboð við breytilegar aðstæður
- að nýta sölumöguleika erlendis eftir því sem hagkvæmt þykir
- að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem mestu samræmi við kjör annarra stétta.

Landbúnaðurinn hefur gengið í gegnum mikið samdráttarskeið á liðnum árum sem endurspeglast í þeim búvörusamningum sem gerðir hafa verið frá árinu 1988. Til grundvallar samningunum hefur legið sú stefna stjórnvalda að draga úr beinum fjárhagslegum stuðningi við atvinnuvegin.

Einkenni þessara búvörusamninga hafa verið:

- að draga úr búvöruframleiðslu og aðlaga hana innanlandsmarkaði
- að draga úr ríkisútgjöldum til landbúnaðarmála
- að lækka verð búvara til neytenda
- að auka markaðsvitund bænda
- að takmarka eftir því sem kostur er innflutning búvara
- að byggja upp ný atvinnutækifæri í sveitum.

Sá mikli samdráttur sem orðið hefur í sauðfjárrækt undanfarin ár hefur haft mikil áhrif á þróun byggðar. Ákvarðanir um minni útflutning og minnkuð markaðshlutdeild dílkakjöts á innlendum kjötmarkaði vega þar mest. Samdráttur í sauðfjárrækt þar sem hún er mikilvægust í atvinnulegu tilliti hefur valdið samdrætti í öðrum atvinnugreinum, fólksflóttu og grisjun byggðar. Þegar bornar eru saman þær byggðir landsins þar sem vægi sauðfjárræktar er mest í atvinnulífinu við greiningu landsins eftir styrkleika byggða, kemur í ljós að mikil fylgni er þar á milli. Eins og áður sagði hefur sauðfjárræktin þróast eftir samningum milli ríkisvaldsins og bænda (1988-1991 / 1991-1996 / 1996-2000). Við mat á leiðum er mikilvægt að skoða meginmarkmið samningsins frá 1991 sem endurskoðaður var árið 1996.

- *að auka hagkvæmni og samkeppnishæfni sauðfjárframleiðslu til hagsbóta fyrir sauðfjárbændur og neytendur*
Því verður ekki haldið fram að þær skerðingar sem á sauðfjárræktina voru lagðar í sauðfjársamningi fyrir árin 1991 – 1995 og samningurinn 1996 – 2000 hefur að stærstum hluta viðhaldið hafi leitt til aukinnar hagkvæmni og bættrar samkeppnisstöðu greinarinnar á íslenska kjötmarkaðinum.
- *Að treysta tekjugrundvöll sauðfjárbænda*
Tekjugrundvöllur sauðfjárbænda er óviðunandi, en hagnaður fyrir laun eiganda á sérhæfðum sauðfjárþúum var að meðaltali 824 þús. kr. árið 1998. Ein megin ástæða slakrar afkomu í sauðfjárrækt eru mjög smáar og

óhagkvæmar framleiðslueiningar, en auk þess vekur athygli mikill breytileiki í afkomu á milli einstakra framleiðenda og sem lesa má úr niðurstöðum búreikninga.

Stefán Ólafsson og Karl Sigurðsson segja í ritgerð sinni „Fátækt“: „Loks er athyglisvert í hve miklum mæli þeir sem starfa í landbúnaði eru undir fátæktarmörkum (26%), en það endurspeglar án efa erfiða stöðu sumra búgreina, auk þess sem bændur eru oft sjálfstætt starfandi og illa búnir undir minnkandi atvinnu við grein sína“.

(Heimild: Fátækt 26/1997 – Félagsvísindastofnun H.Í.)

Heildaraukning skulda tímabilið 1991 til 1998 er 18% og skuldir sem hlutfall af búgreinatekjum voru 102% í árslok 1991 samanborið við 134% í árslok 1998 að meðaltali. Veltufjórhlutfall lækkaði verulega eða úr 0,90 á árinu 1991 í 0,51 árið 1998

(Heimild: Hagþjónusta landbúnaðarins)

➤ *að ná jafnvægi milli framleiðslu og sölu sauðfjárafurða*

Þetta markmið hefur að hluta náðst fram en áframhaldandi minnkun á neyslu dillakjöts (< 26 kg. pr. íbúa) hefur leitt til þess að útflutningshlutfall framleiðenda nú er 25%. Skilaverð útflutnings hefur verið á bilinu 160 – 180 kr. pr. kg sem varla stendur undir breytilegum kostnaði við framleiðsluna. Hér er rétt að hafa í huga mikinn breytileika í framleiðslukostnaði á milli einstakra framleiðenda. Hlutur svínakjöts og alifuglakjöts hefur vaxið hérlendis m.a. vegna óvenjuhagstæðs kornverðs á heimsmarkaði og lækkunar á kjarnfóðurgjaldi. Framleiðsla þessara kjöttegunda þrífst því vel innan umhverfis innflutningshafta sem fyrst og fremst eru tilkomnar til verndar sauðfjárræktinni.

➤ *að sauðfjárrækt sé í samræmi við umhverfisvernd*

Sauðfjárrækt er víðast stunduð í góðu samræmi við umhverfisvernd, þ.e. hið náttúrulega umhverfi, en félagslegt umhverfi þeirra sveita þar sem sauðfjárrækt er grunnatvinnugrein er við að bresta, m.a. vegna lágra tekna íbúa og mikils brottflutnings fólks.

Sá mikli samdráttur sem orðið hefur í sauðfjárbúskap síðustu ár undirstrikar mikilvægi þess, að ef stjórnvöld telja nauðsynlegt að gerbreyta rekstrarumhverfi og forsendum heillar atvinnugreinar verði samhliða að greina þau svæði sem eru háðust viðkomandi atvinnugrein og gera þar raunhæfar áætlanir um framtíðarsýn. Raunar er farið að vinna að slíkum verkefnum nú, bæði í Dalasýslu og Vestur Skaftafellssýslu, og segja má að átaksverkefni í skógrækt á Héraði og víðar séu dæmi um slík vinnubrögð.

Frá hagrænum sjónarmiðum var talið að breytingar í landbúnaði og sjávarútvegi væru nauðsynlegar. Frá sjónarhóli félagsgerðarinnar, menningarinnar og búsetu í landinu verður þó samhliða slíkum hagrænum aðgerðum að horfa víðar yfir sviðið en gert hefur verið til þessa.

Sauðfjárrækt er undirstöðuatvinnugrein dreifbýlustu byggðarlaga landsins og þar með forsenda byggðarinnar. Aukinn skilningur er á mikilvægi búsetu í landinu öllu og sérstaða sauðfjárræktarinnar tengir hana beint umræðu um byggðamál, varðveislu búsetu og nýtingu náttúruauðlinda.

11. Ályktanir Alþingis

Þann 19. ágúst árið 1997 ritaði forsætisráðherra, Davíð Oddsson, Byggðastofnun bréf og fól stofnuninni að vinna tillögu um stefnu í byggðamálum. Ályktun Alþingis um stefnu í byggðamálum var samþykkt 3. mars sl. Í 6. tölulið bréfs forsætisráðherra segir svo:

„Fjallað verði um til hvaða ráðstafana ríkisvaldið geti gripið til að bregðast við búsetuvanda á svokölluðum jaðarsvæðum.“

Segja má að þessum áherslum forsætisráðherra hafi verið mætt að því er varðar framangreinda tillögu til þingsályktunar um byggðamál í 4. tölulið tillögunnar. Þar segir m.a.:

„..... Í þeim sveitum sem byggja nær eingöngu á sauðfjárrækt og samgöngur hindra atvinnusókn í önnur byggðarlög, verði hugað að aðgerðum sem gætu m.a. falist í breyttum áherslum í ráðstöfun beingreiðslna með tilliti til byggðasjónarmiða.“

Alþingismennirnir Einar Oddur Kristjánsson og Stefán Guðmundsson fluttu á Alþingi tvær tillögur til þingsályktunar sem báðar voru samþykktar. Önnur tillagan fjallaði um eflingu sauðfjárbúskapar í jaðarbyggðum og hin um markaðs- og söluátak á íslensku dillkakjöti erlendis. Í greinargerð með fyrrnefndu tillögunni segir m.a. (sjá fylgiskjal V):

„Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að jaðarsvæðin þarf að skilgreina vel og taka sérstaklega mið af ástandi beitilanda, hlutdeild sauðfjárræktar í atvinnulífi viðkomandi sveita og möguleikum fólksins á annarri atvinnusókn. Flutningsmenn eru þess fullvissir að fátt sé þýðingarmeira í baráttunni gegn byggðaröskun en að koma jaðarbyggðinni til hjálpar. Sauðfjárræktin er grundvallaratvinnugrein á jaðarsvæðum.“

Í síðarnefndu þingsályktuninni segir að Alþingi álykti að fela landbúnaðarráðherra að leita samstarfs við Bændasamtök Íslands, Landssamtök sláturleyfishafa, Íslenskar sjávarafurðir hf., Sölumiðstöð hraðfrystihúsanna hf. og Sölusamband íslenskra fiskframleiðenda um gerð markaðs- og söluátaks á íslensku dillkakjöti erlendis (sjá fylgiskjal VI).

Samkvæmt ofansögðu hefur vilji Alþingis komið fram með skýrum hætti.

12. Sauðfjárrækt og byggðapróun

Með vísan til þeirra ákvarðana sem fyrir liggja m.a. í ályktunum Alþingis og gildis sauðfjárbúskapar til viðhalds byggðar, leggur *Byggðastofnun til að brugðist verði við með það grundvallarmarkmið í huga að afkoma þeirra sem sauðfjárrækt stunda verði bætt.*

Mikilvægt er að sauðfjárrækt þróist að þeim aðstæðum að hana megi stunda sem fullt starf er skili viðunandi afkomu og að forsendur framleiðslunnar og afkomunnar séu sem tryggastar til langs tíma. Því er mjög mikilvægt að þær ráðstafanir sem gripið verður til nú séu sem skýrastar og til a.m.k. jafnlengdar sauðfjársamningi. Ekki eru gerðar tillögur um tilfærslur á ráðstöfun núverandi beingreiðslna milli sauðfjársvæða eftir búsetu enda afkoma þeirra þannig að slíkt telst ekki réttlætjanlegt. Hafa verður í huga að sauðfjárrækt er aukabúgrein hjá mörgum framleiðendum og oftlega sem slík forsenda búsetu viðkomandi og því erfitt að gera tillögur um kerfisbundnar skerðingar hjá þeim.

Tillögur um mismunandi stuðning ríkisins á grundvelli stöðu einstakra byggðasvæða eru vissulega mögulegar. Ekkert í skuldbindandi alþjóðlegum samningum eða í lögum um Byggðastofnun kemur í veg fyrir að tekið sé á málum á grundvelli endurskipulagningar í landbúnaði eða svæðisbundinna aðgerða.

Sérstakur stuðningur við jaðarsvæði dreifbýlisins, þ.e. svæði sem byggja tilveru og afkomu sína sérstaklega á sauðfjárrækt (atvinnulíf einhæft /hlutfall sauðfjárræktar af heildarársverkum) og flokkast að sem stærstum hluta í atvinnuþróunarsvæði 1, samkvæmt skilgreiningu Byggðastofnunar á hverjum tíma er kostur sem skoða verður mjög ítarlega með það að markmiði að bæta búsetuþætti og auka svigrúm til stækkunar sauðfjársvæða. Þessi leið hefur fengið ítarlega umfjöllun við undirbúning tillagna og hefur niðurstaðan orðið sú að miða aðgerðir í sauðfjárræktinni við að bæta kjör sauðfjársvæða almennt séð og leitast þannig við að styrkja greinina í heild.

13. Tillögur um aðgerðir

Þær aðgerðir sem Byggðastofnun leggur til miða sérstaklega að því að bæta kjör þeirra sem sauðfjárrækt stunda og þar með að treysta búsetu þar sem sauðfjárrækt er meginatvinnugrein.

1. Opnað verði fyrir frjálst framsal á greiðslumarki á milli framleiðenda. Ekki er lagt til að hefja á ný uppkaupt ríkisins á framleiðslurétti sem færi síðan til endurúthlutunar, slík leið er ósamrýmanleg frjálsri sölu framleiðsluréttar. Framleiðslutenging beingreiðslna mun leiða til framleiðsluaukningar sem kæmi fram í enn herra útflutningshlutfalli en nú er. Frjálst framsal greiðslumarks mun skapa svigrúm til nauðsynlegrar hagræðingar innan greinarinnar og færa framleiðsluna á færri hendur.
2. Hafið verði markaðsátak til 8 ára, m.a. í samstarfi við sölufyrirtæki í sjávarútvegi og útflutningsráð. Varið verði til verkefnisins 200 millj. kr. eða 25 millj. kr. á ári. Fjármögnun verði þannig að þeim 130 millj. kr. sem hafa ekki verið greiddar til Byggðastofnunar samkvæmt búvörusamningi frá 1991 auk 70 millj. kr. frá Framleiðnisjóði landbúnaðarins verði varið til þessa verkefnis. Framtíð og framþróun sauðfjárræktarinnar byggist á að árangri verði náð í útflutningi dillkajöts. Með þessu markaðsátaki verði látið á það reyna hvort nothæfir markaðir finnast fyrir dillkajöt. Markaðsátakið verði unnið á grundvelli ályktunar Alþingis um markaðs- og söluátak á íslensku dillkajöti erlendis (fylgiskjal VI).
3. Útflutningsskylda verði tímabundið í 5 ár greidd að hluta með opinberum stuðningi (allt að 1.500 tonn) með viðbótarbeingreiðslu – byggðamark samkvæmt sérstökum reglum. Beingreiðslan miðist við kr. 150 pr. kg.
4. Búnaðargjald verði lækkað úr 2,55% í 1,4% með niðurfellingu á framlagi til Lánasjóðs landbúnaðarins, en það gjald nemur nú 1,15%.
5. Tryggingagjald af landbúnaði verði lækkað um sem nemur framlagi í atvinnuleysistryggingasjóð, að öðrum kosti verði bændum gert kleift að sækja atvinnuleysisbætur til sjóðsins sem ekki hefur verið til þessa.
6. Byggðastofnun fái árlega sérstaka fjárveitingu að upphæð 50 milljónir til að vinna að sértækum svæðisbundnum aðgerðum á jaðarsvæðum. Áhugaverðar og vel útfærðar tillögur um framþróun að frumkvæði heimamanna eru forsendur sértækra svæðisbundinna aðgerða.
7. Fasteignagjöld af íbúðar- og atvinnuhúsnæði á landsbyggðinni verði nú þegar lækkuð til samræmis við raunvirði fasteigna. Hugað verði sérstaklega að lækkun eignaskatta með endurskoðun á fasteignamati.
8. Styrkveitingum Framleiðnisjóðs landbúnaðarins verði í ríkara mæli beint að svæðisbundnum verkefnum í sveitum.
9. Öll sauðfjárframleiðsla verði upprunavottuð eigi síðar en 2003 og þá að sem stærstum hluta sem vistvæn framleiðsla. Þetta er í samræmi við þingsályktun um framleiðslu íslenskra matvæla á forsendum sjálfbærrar þróunar, sem samþ. var á

Alþingi 10. mars sl. Mikilvægt er að auknar verði rannsóknir á möguleikum lífrænnar ræktunar hérlendis.

10. Verkefnum í skógrækt og landbótaverkefnum hverskonar verði einkum ráðstafað til þeirra byggða sem eiga í vök að verjast og þar sem ræktunarskilyrði eru fyrir hendi.
11. Við ráðstöfun fjár til verkefna í landbúnaði verði rík áhersla lögð á að sem mestur hluti þess opinbera stuðnings sem fer til sauðfjárræktarinnar komi í hlut bænda. Tillaga er gerð um að vaxta- og geymslugjald fari beint til bænda sem beingreiðsla og kannað verði hvort sama tilhögun geti átt við um greiðslur vegna ullar. Í núverandi samningi er varið 450 millj. kr. árlega í þessa tvo liði. Þetta er í samræmi við áherslur ESB en 97% styrkja þess til sauðfjárbúskapar fara beint til bændanna í formi beingreiðslna á hverja fullorðna kind.

III. NÝSKÖPUN Í ATVINNU OG BÚSETU

Orðið nýsköpun er hér notað yfir nýjungar og breytingar í atvinnuháttum og byggðapróun. Nýsköpun getur falist í að leysa ný vandamál með nýjum aðferðum, ný vandamál með þekktum aðferðum eða þekkt vandamál með nýjum aðferðum.

Þekking á samspili þátta í hagrænu, félagslegu og menningarlegu umhverfi er undirstaða búsetu í hinum dreifðu byggðum Íslands og getur orðið kveikja nýsköpunar. Miklu skiptir að finna hvað er hagstætt og sérstakt í umhverfinu og reyna síðan að nýta sér þessa sérstöðu til nýsköpunar. Það sem er á allra vitorði á einum stað, er oft nýsköpun á öðrum stað. Það sem oft skiptir mestu í umhverfinu er það sem fæstir verða varir við, eitthvað sem allir vita en enginn gerir sér grein fyrir að er einhvers virði. Þar getur verið um að ræða óljósa svæðisbundna þekkingu. (*Rögnvaldur Ólafsson, dósent, erindi á málþingi rektors Háskóla Íslands, 1999*).

14. Nýjar orsakir búseturöskunar

Aukinn hluti þekkingar í framleiðslu er ein af meginorsökum þeirra breytinga sem eru að verða á byggðamynstri héraendis. Aukin hagræðing hefur leitt til fækkunar starfa í beinni framleiðslu, en þess í stað hafa skapast ný störf í alls kyns þekkingariðnaði tengdum framleiðslunni, s.s. tækniþróun, menntun og markaðsmálum. Nú er talið að í flestum framleiðslugreinum liggja einungis lítill hluti verðmætasköpunarinnar í sjálfri framleiðslunni en mikill meirihluti í þekkingariðnaði tengdum henni. Þessi þekking liggur í þeirri tækni sem notuð er við framleiðslu, verkþekkingu, þekkingu á vélum, markaðssetningu o.fl. Þessi orsök fólksflóttans hefur að mestu farið framhjá fólki. Talað er um að störfum á landsbyggðinni fækki vegna hagræðingar en þau eru oft í raun og veru að færast til, frá frumvinnslu á landsbyggðinni yfir í afleidd störf sem í langflestum tilvikum lenda á höfuðborgarsvæðinu. Þessari þróun verður að snúa við með auknum rannsóknum og nýsköpun á landsbyggðinni.

Til þess að þetta sé mögulegt verður sá mannaður að vera fyrir hendi sem þarf til að taka við þekkingariðnaði. Það tekur tíma að byggja hann upp en möguleikarnir á að auka menntun hafa aukist til muna með fjarkennslu. Mikilvægt er að byggja upp rannsóknar- og þróunarstarfsemi á landsbyggðinni. Það er ekki nóg að vinna rannsóknirnar í Reykjavík og senda síðan skýrslu út á landsbyggðina, heldur verður að framkvæma sjálfar rannsóknirnar á landsbyggðinni og byggja þar með upp þekkingu sem þarf til að nýta niðurstöðurnar og byggja síðan á þeim nýjar áherslur. Þetta samræmist einnig hinni nýju byggðastefnu, að færa frumkvæði, framtak og fjármagn út á landsbyggðina, að hjálpa fólki þar að hjálpa sér sjálft, en ekki aðeins að taka við hlutunum frá öðrum. Ýmsar rannsóknarstofnanir hafa þegar hafið þessa dreifingu og má t.d. nefna Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins sem dæmi. Einnig er að byggjast upp sjálfstæð rannsóknarstarfsemi á landsbyggðinni og má þar nefna Háskólann á Akureyri sem dæmi.

Mikilvæg orsök búseturöskunar er *breytt gildismat fólks*, einkum ungs fólks. Það stafar af aukinni menntun, ferðalögum og fjölmiðlum. Hvert tímabil sögunnar einkennist af vissum viðhorfum og lífsstíl. Þegar Íslendingar tóku skrefið frá bændaþjóðfélaginu yfir í iðnaðarþjóðfélagið urðu kynslóðaskipti og fráhrarf frá lífsstíl og viðhorfum bændaþjóðfélagsins. Tímabilið einkenndist af tæknihyggju sem oft réði ferðinni fremur en mannleg viðhorf. Á sjöunda áratugnum kom fráhrarfið og

jafnframt því sem við stigum skrefið frá iðnaðarþjóðfélaginu yfir í upplýsinga- og hátækisamfélagið ruddu sér til rúms ný viðhorf. Þau einkennast af nýsköpun, alþjóðahyggju, hreyfanleika í búsetu, sjálfstæði, jafnrétti milli kynja, þjóðflokka og trúarhópa og vaxandi áhuga á málefnum sem standa nálægt fólki eins og umhverfismálum, menningu og bættum lífsgæðum. Ungt fólk kys æ meiri hreyfanleika í búsetu og atvinnu og velur oftast starfssvið sem krefjast fræðilegrar þekkingar. Það er ekki lengur sátt við að búa á sama stað alla ævi og stunda sama starf alla ævi. Þetta leiðir til aukinna búferlaflutninga og þeir staðir eru eftirsóknarverðastir sem bjóða upp á fjölbreytni í búsetu og tækifæri til að skipta um starf. Ungt fólk gerir æ meiri kröfur til framboðs, fjölbreytni og sveigjanleika í menningu og afþreyingu. Föst félagasamtök uppfylla ekki lengur þarfir þess. Einnig þetta hefur áhrif á búsetuval fólks og þeir staðir eru eftirsóknarverðir sem bjóða upp á fjölbreytni í þessum efnunum. Hér hefur höfuðborgarsvæðið forskot á landsbyggðina.

Ein af breytingunum sem fylgja þessu er *umbylting á stjórnkerfum* þjóðfélagsins, stofnana og fyrirtækja. Í upplýsinga- og hátækisamfélaginu er þekking og menntun orðin almenn og ekki lengur forréttindi fárra. Hlutverk stjórnandans hefur því breyst frá því að vera verkstjóri yfir í að vera fremur samræmingaraðili og tengiliður við umheiminn. Í stjórnámálum endurspeglast þetta í valddreifingu og afskiptum hins almenna borgara af þjóðfélagsmálum sem snerta hann sjálfan og nánasta umhverfi hans. Miðstýring víkur fyrir sjálfsforræði eins og héraðis má sjá í auknu sjálfsforræði í byggðamálum.

Önnur breyting er *aukinn hreyfanleiki*, bæði í ferðum og búferlaflutningum. Hreyfanleiki í ferðum er afleiðing af bættri samgöngutækni og bættum efnahag fólks en stafar jafnframt af aukinni þekkingu fólks á ferðamöguleikum og áfangastöðum. Fólk sækir einnig vinnu í meiri fjarlægð en áður. Búsetuskipti eru tíðari en áður en tengjast félagslegum bakgrunni. Kvenfólk er hér hreyfanlegra en karlmenn og fólk sem elst upp í litlum bæjum vill fremur flytja brott en fólk sem elst upp í stærri bæjum. Menntun eykur einnig flutningatíðni fólks milli héraða, bæði til að sækja háskólanám og betri atvinnumöguleika.

Ungt fólk í dag velur oftast *starfssvið* sem krefjast fræðilegrar þekkingar og bjóða upp á landfræðilegan hreyfanleika. Mikill hluti þess velur því langskólanám. Það er mikilvægt fyrir það að sjá árangur af starfi sínu og það vill hafa góða heildarsýn yfir starf sitt. Of mikil verkaskipting og sérhæfing er því á móti skapi. Það leitar að sjálfstæði í starfi og er á móti lóðréttu stjórnkerfi. Yfirmannastöður eru ekki endilega lokatakmarkið en áhugaverð störf og góðir vinnufélagar skipta miklu máli. Góð laun eru mikilvæg en ekki allsráðandi við starfsval. Hér gætir þó nokkurs munar milli karla og kvenna þar sem karlar leggja meira upp úr launum en konur upp úr hinum félagslega þætti starfsins.

Alþjóðahyggja er hluti hinna nýju lífsviðhorfa. Í upplýsinga- og hátækisamfélaginu færast alþjóðamenning inn á hvert heimili gegnum fjölmiðla og ferðalög. Með auknum fjölþjóðavíðskiptum og samstarfi, eins og t.d. innri markaði Evrópusambandsins, hverfa landamæri á Vesturlöndum og þar með minnkar vægi þjóðríkisins sem stjórnunareiningar. Fólk flytur einnig milli landa í auknum mæli.

Þá má nefna *auknar kröfur fólks til umhverfis* síns, einkum útiðumhverfis sem hefur meira vægi en áður. Þættir sem skipta máli eru t.d. umhverfi laust við hávaða og

mengun, veðráttá, útsýni og aðgangur að ósnortinni náttúru. Nágrenni við vini, vinnustað og skóla eru mikilvægir þættir.

Næsti þáttur varðar *félagsstarf og tómstundir*. Hér er ungt fólk að hverfa frá skipulagðri og formbundinni félagsstarfsemi, svo sem ungmennahreyfingum og stjórnmalasamtökum, en leggur meiri áherslu á sveigjanleika, valkosti og einstaklingsbundið framboð. Konur vilja fjölbreyttara framboð menningar en karlar.

Það sem hér er sagt er hluti af skýringunni á breyttu búsetuvali fólks. Þetta er byggt á erlendum könnunum en sömu þættir hafa m.a. komið fram í búsetukönnun prófessors Stefáns Ólafssonar. Þar kom m.a. fram að höfuðborgarsvæðið hefur einkum yfirburði gagnvart landsbyggðinni á sviði aðstöðu til menningarneyslu og afþreyingar annars vegar og verslunar og þjónustu hins vegar. Landsbyggðin hefur yfirburði á sviði umhverfisskilyrða og opinberrar þjónustu.

Flestir þeir sem fluttu milli byggðarlaga á árunum 1992-96 voru ánægðari með vöruúrval á nýja staðnum, síðan kom, í þessari röð, menningarlíf, atvinnutækifæri, húshitunarkostnaður, þjónustuúrval, skemmtanalíf, flugsamgöngur, atvinnuöryggi, aðstaða til afþreyingar og íþróttaiðkunar, verðlag, framhaldsskólamál, framboð hentugs húsnæðis og tekjuöflunarmöguleikar. Þetta eru vísbendingar um hvaða þáttum fólk kann að sækjast eftir. Atriði sem tengjast „nú tímalegum lífsháttum“ eru áberandi ofar á listanum og höfðu yfirburði á nýja búsetustaðnum.

Íbúar þéttbýlisstaða með 200 til 1000 íbúa hafa sérstöðu fyrir það hve óánægðir þeir eru með búsetuskilyrðin. Íbúar þéttbýlis með minna en 200 íbúa og íbúar sveitanna eru ánægðari með skilyrðin í byggðarlaginu en þeir sem búa í þorpum og kaupstöðum með 200 til 1000 íbúa. Það eru því litlu þéttbýlisstaðirnir sem höllustum fæti standa með tilliti til búsetuþróunar. Minnst er ánægja íbúa þeirra með húshitunarkostnað, verðlag á vöru og þjónustu, framhaldsskólamál, afþreyingaraðstöðu og atvinnutækifæri.

Íbúar höfuðborgarsvæðisins eru ánægðastir af öllum með atvinnumál, en næst ánægðastir eru íbúar á Norðurlandi eystra. Mest er hins vegar kvartað um ófullnægjandi atvinnumál á Norðurlandi vestra og Vesturlandi. Það eru einkum ófullnægjandi atvinnutækifæri (fjölbreytileiki) og tekjuöflunarmöguleikar sem fólk í þessum tveimur landshlutum kvartar undan. Almenn má segja að lítil ánægja sé með atvinnumál á landsbyggðinni.

Menningar- og afþreyingarmál hafa sterkasta stöðu á stærstu þéttbýlisstöðunum, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu og Akureyrarsvæðinu. Síðan koma Norðurland vestra og Suðurnes. Minnst er ánægjan með þessa þætti á Austurlandi og Vestfjörðum. Í verslun og þjónustu hefur höfuðborgarsvæðið mikla yfirburði. Almenn eru landsbyggðarmenn ánægðari með umhverfisskilyrði og veðurfar en íbúar Faxaflóasvæðisins. Mest er ánægjan með umhverfisskilyrði á Vesturlandi, Norðurlandi og Austurlandi. Minnst er hún á höfuðborgarsvæðinu en næstminnst á Vestfjörðum og Suðurlandi og gætir ótta við hættu af völdum náttúruaflla á tveimur síðarnefndu svæðunum en á Höfuðborgarsvæðinu gætir sérstaklega óánægju með hættu af völdum umferðar og ofbeldis.

15. Nýjar leiðir í byggðastefnunni

Af þessu má sjá að leita verður nýrra leiða í byggðastefnunni. Í fyrsta lagi verður að laga hana að atvinnuháttum upplýsinga- og þekkingarþjóðfélagsins. Ein leiðin til að ráða bót á málunum er að reyna að finna nýtt hlutverk fyrir byggðirnar, þ.e. að finna nýjar atvinnugreinar og reyna að laða ný fyrirtæki til þeirra. Augljóst er að mikilvæg undirstaða fyrir uppbyggingu nýrra atvinnuhátta liggur í aukningu þekkingar á landsbyggðinni til að eiga þátt í meira en þeim hluta af verðmætasköpuninni sem liggur í beinni vinnu við framleiðslu. Jafnframt er ljóst að afskekktir staðir, sem erfitt eiga uppdráttar í venjulegum framleiðsluiðnaði vegna fjarlægðar frá mörkuðum og hráefni, ættu að eiga góða möguleika í upplýsingasamfélaginu.

Í öðru lagi verður að laga byggðastefnuna að óskum fólks. Áður fyrr var oft hægt að stýra staðarvali fyrirtækja með opinberum reglum og styrkjum. Nú eru breyttir tímar og fyrirtæki framleiða oft háþróaðar vörur og þjónustu sem krefjast mikillar starfsþekkingar. Framboð á starfsmenntuðu vinnuafli er meðal þeirra þátta sem mikilvægir eru fyrir staðarval fyrirtækja. Það er ekki lengur nóg að staðsetja fyrirtæki einhvers staðar og halda síðan að fólk komi sjálfkrafa að búa þar. Með því að byggja upp þekkingariðnað á landsbyggðinni má um leið bæta búsetuþætti þar með því að auka fjölbreytni atvinnulífsins.

Það eru því einkum tveir meginþættir sem leggja ber áherslu á við þróunarstarf í því skyni að stuðla að jafnvægi í byggðum landsins:

Þarfir fyrirtækja:

- Staðbundnir þættir: framboð á húsnæði og/eða lóðum til nýbygginga, orkuframboð, gæði gatnakerfis, veitukerfa o.þ.h.
- Samgöngur: á landsbyggðinni einkum aðgangur að stofnvegakerfi, flugvöllum, höfnum og fjarskiptakerfum.
- Rekstrarþættir: aðgangur að fjármagni, þjónustu og starfsmenntuðu vinnuafli.
- Samskiptaþættir: nálægð eða tengsl við fyrirtæki með svipaða starfsemi, nálægð við þjónustufyrirtæki.
- Þekking: aðgangur að rannsóknarstofnunum og háskólum.
- Stjórnunarumhverfi: velviljuð og virk opinber stjórnvöld og embættismenn, skýr lög og reglur, skýr skipulagsákvæði sem taka tillit til þarfa fyrirtækjanna.
- Ytri ímynd: gott umhverfi, heimilisfang á vel metnum stað/svæði o.fl.

Þarfir íbúa:

- Umhverfisgæði: veðráttu, umhverfi laust við hávaða og mengun, útsýni, aðgangur að ósnortinni náttúru.
- Félagsleg gæði: atvinna (fyrir bæði hjónin ef við á), efnahagslegt, félagslegt og líkamlegt öryggi, framboð á góðu, vel staðsettu og hagkvæmu húsnæði, góðar verslanir og þjónusta, dagvistun, góðir grunnskólar, aðgangur að menntaskólum og/eða fjölbrautarskólum, möguleikar á framhaldsmenntun eftir stúdentspróf.
- Samgöngur: öruggar og þægilegar samgöngur innanbæjar og við aðra landshluta, aðgangur að almenningsamgöngum (ef við á).
- Menning og afþreying: aðlaðandi umhverfi, gott framboð á menningu og afþreyingu, aðstaða til íþróttaiðkana og útivistar.

16. Atvinnuþróun

Hlutverk Byggðastofnunar er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu. Megininntak þingsályktunar um stefnu í byggðarmálum árin 1999–2001 er að snúa vörn í sókn með því að færa framtak, frumkvæði og fjármagn út á land til heimamanna sjálfra. Þar segir að stefnt skuli að því að fólksfjölgun á landsbyggðinni verði ekki undir landsmeðaltali og nemi 10% til ársins 2010.

Flutningur Þróunarsviðs Byggðastofnunar til Sauðárkróks síðastliðið ár og nýjar áherslur í starfsemi þess er liður í þessari nýju byggðastefnu. Með nýjar aðstæður í huga mun Þróunarsviðið nú tengjast beint öllum aðilum sem á einhvern hátt geta haft áhrif á þróun byggðar. Þróunarstarfið hefur verið aukið og farið inn á nýjar brautir. Áhersla er lögð á samstarf við atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni. Til að auðvelda þessi samskipti notar Byggðastofnun svonefnda Byggðabréu sem er myndfundatengibúnaður og hefur veitt atvinnuþróunarfélögunum styrki til kaupa á fjarfundabúnaði. Á Byggðabréunni halda Þróunarsviðið og atvinnuþróunarfélögin landsfundi tvisvar í mánuði. Þar eru rædd ýmis samstarfsmál og miðlað reynslu milli félaganna. Þróunarsviðið stýrir Byggðabréunni og veitir félögunum faglega aðstoð. Lögð er áhersla á eigið framtak á svæðunum og að nýta sem best staðbundnar aðstæður, þekkingu, hugmyndir og möguleika. Unnið verður að þróun innlendra samstarfsverkefna á þessu sviði og einnig að þátttöku í fjölþjóðlegum verkefnum, einkum innan ramma Norðurlandasamstarfs og Evrópusambandsins. Byggðastofnun greiðir árlega um 100 milljónir af þeirri fjárveitingu sem hún fær á fjárlögum til starfsemi atvinnuþróunarfélaganna, auk þess sem 300 milljónum er veitt til eignarhaldsfélaga til hlutafjárkaupa í fyrirtækjum. Þar á móti á að koma framlag heimamanna og framlag úr einkageiranum. Hér er um að ræða einn virkasta stuðning sem atvinnuþróun á landsbyggðinni hefur fengið til nýrra verkefna.

Auk þessa er hafið samstarf við ferðamálafulltrúa en með bættum samgöngum ætti ferðamannastraumur að geta aukist víða um land, til dæmis á Vestur- og Norðvesturlandi með tilkomu Hvalfjarðarganganna. Saga okkar og þjóðtrú eru þættir sem leggja ber meiri áherslu á til að laða erlenda ferðamenn til landsins.

Þróunarsviðið tengir ríkisstofnanir við landsbyggðina og nýtir þannig þekkingu og reynslu rannsóknar- og menntastofnana í þágu atvinnu- og byggðapróunar. Þar getur verið um að ræða bein samstarfsverkefni, skipti á upplýsingum, gagnkvæma ráðgjöf, ábendingar, tillögugerð, ráðstefnuhald og þátttöku í ráðstefnum. Hér kemur Byggðabréuin einnig að góðum notum til umræðu um samstarfsverkefni og miðlunar þekkingar og upplýsinga.

17. Búsetuval

Mikilvægt er að mæta auknum kröfum fólks til umhverfis og lífsgæða. Í samfélagi nútímans tengjast t.d. skipulag byggðar og umhverfismál í æ auknum mæli og góð umgengi og gott umhverfi í bæjum og sveitum eru mikilvæg fyrir búsetu.

Auk atvinnuþróunar vinnur Þróunarsviðið því að eflingu annarra þátta sem áhrif hafa á búsetuval á landsbyggðinni. Markmiðið er að gera búsetu á landsbyggðinni aðlaðandi og nýta staðbundna möguleika í því sambandi. Hér er í auknum mæli leitað samstarfs við sveitarfélög, skóla og ýmis félagasamtök. Hafnir eru sérstakir samstarfsfundir um þessi mál á Byggðabránum og haldnir eru fjarfundir með sveitarstjórum á landsbyggðinni, atvinnuþróunarfélögum og fleirum um þau mál.

Mikilvægt er að jafna aðstöðu til menntunar og efla framhaldsmenntun á landsbyggðinni og er Byggðabránið fyrirnefnda notuð til ýmisskonar fjarkennslu. Með því móti gefst nemendum kostur á að afla sér ýmisskonar menntunar í heimabyggð sinni og eru þá minni líkur á að þeir flytji brott úr byggðarlaginu að loknu námi.

Sérstök áhersla er lögð á eflingu menningar á landsbyggðinni og síðastliðið sumar var ráðinn sérstakur menningarráðgjafi að þróunarsviði Byggðastofnunar. Hlutverk hans er að taka saman og miðla upplýsingum, veita ráðgjöf og stunda rannsóknir á sviði menningarmála á landsbyggðinni og efla samstarf og tengsl þeirra er þar starfa að menningarmálum. Jafnframt hefur atvinnuþróunarfélögum á landsbyggðinni verið veittur styrkur til að taka eflingu menningar inn á starfsskrá sína.

Upplýsingasöfnun og rannsóknir á atvinnuþáttum og staðbundnum möguleikum er mikilvægur þáttur í starfi Þróunarsviðsins. Þróunarsviðið mun hér starfrækja upplýsinganet með öðrum stofnunum, háskólum, rannsóknarstofnunum o.fl. Sem dæmi um rannsóknir á atvinnuþáttum og staðbundnum möguleikum má nefna kerfisbundna flokkun á styrkleika-, veikleika-, möguleika- og hættuþáttum sem grunn fyrir ákvarðanatöku.

18. Sóknarfæri á landsbyggðinni

Hér á eftir er fjallað um nokkur sóknarfæri til eflingar atvinnu og búsetu á landsbyggðinni og settar fram ábendingar um atriði sem þarf að breyta.

18.1 Fjarvinnsla.

Möguleikar á fjarvinnslu hafa verið vaxandi þáttur í byggðaaðgerðum víða um heim. Hér á landi hefur nokkur fjöldi einyrkja starfað með þessum hætti en fyrirtæki hafa ekki notað þetta form fyrir en á síðustu misserum. Fyrirtækið Íslensk miðlun hefur sett upp útstöðvar á nokkrum stöðum og starfar nokkur fjöldi starfsmanna á hverjum stað. Byggðastofnun og forsætisráðuneytið létu gera úttekt á möguleikum til fjarvinnslu og skilaði Iðntæknistofnun skýrslu um þessa möguleika í október 1999.

Í skýrslunni *Nýsköpun í gagna- og fjarvinnslu á landsbyggðinni* er fjallað um nýja atvinnumöguleika á landsbyggðinni vegna þróunar á sviði upplýsinga- og fjarskiptatækni. Teknar eru saman og flokkaðar hugmyndir um verkefni sem hægt er að vinna á landsbyggðinni og er verkefnishugmyndum skipt eftir stofnkostnaði og hve mikillar sérhæfni þau krefjast. Út úr greiningunni komu samtals 211 hugmyndir.

Skýrslan er jákvæð fyrir landsbyggðina og sýnir að hinar öru framfarir sem nú eiga sér stað á sviði upplýsingatækni gefa mikla möguleika á atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni. Ýmis fyrirtæki sjá sér hag í að nýta þennan möguleika og fleiri munu fylgja í kjölfarið. Fjarlægðir og erfiðar samgöngur standa því ekki lengur í vegi fyrir að hægt sé að byggja upp fjölbreytt atvinnulíf með nýjustu tækni á landsbyggðinni. Skýrslan fjallar þó eingöngu um þá möguleika sem fyrir hendi eru en til að árangur náist þarf sameiginlegt átak ríkis og sveitarfélaga ásamt hvatningu til fyrirtækja.

Brýnt er að opinberir aðilar styðji aðgerðir á þessu sviði. Það verður best gert með því að efla grunn þekkingar á landsbyggðinni, sjá til þess að stoðkerfi sem fjarvinnsla kallar eftir séu sem fullkomnust og með því að beina verkefnum sem unnin eru fyrir ríkið með markvissum hætti í þennan farveg. Í þingsályktuninni um stefnu í byggðamálum 1999 – 2001 er kveðið á um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni. Mjög brýnt er að þessu ákvæði verði framfylgt og með fjarvinnslu opnast nýir möguleikar á þessu sviði.

Einnig þarf að koma til jöfnun á samkeppnisaðstöðu fyrirtækja. Byggðastofnun lét gera könnun á kostnaði við gagnaflutninga í Reykjavík og á tveimur stöðum á landsbyggðinni. Í ljós kom gríðarlegur munur á kostnaði fyrirtækja á landsbyggðinni og í Reykjavík. Landssími Íslands hf. hefur breytt verðskrá sinni frá því könnunin var unnin en þó er enn verulegur aðstöðumunur á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni.

Ábending:

1. Gera ber átak til að jafna samkeppnisaðstæður höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar varðandi gagnaflutninga og fylgja þannig sömu stefnu og í almennri símapjónustu þar sem landið er eitt verðsvæði.
2. Í samræmi við 6. lið þingsályktunar um stefnu í byggðamálum 1999-2001, sem fjallar um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni m.a. með notkun upplýsingatækni, verði gert sérstakt átak til að hvetja opinberar stofnanir til að nýta sér þennan möguleika.

3. Gert verði markaðsátak til að hvetja einka- og opinber fyrirtæki til að flytja verkefni til landsbyggðarinnar. Beint verði til atvinnuþróunarfélaga og Iðntæknistofnunar að veita þar aðstoð og gera hagkvæmnisathuganir á verkefnum.
4. Greindir verði möguleikar byggðarlaga á landsbyggðinni á að taka við sérhæfðum fjarvinnsluverkefnum.

18.2 Þekkingariðnaður og nýsköpun í sjávarútvegi

Aukinn hluti þekkingar í fiskveiðum og fiskvinnslu er ein af meginorsökum þeirrar fækkunar sem orðið hefur í störfum í landvinnslu á síðari árum. Í staðinn skapast störf í þekkingariðnaði og fleiri afleiddum störfum. Sem dæmi má nefna:

- Veiðar: hafrannsóknir, fiskveiðistjórnun, fiskveiðitækni, skipatækni, nýsmíði og viðhald, grunnmenntun sjómanna, fiskileitartæki og ýmis önnur rafeindatæki.
- Fiskvinnsla: gæðastjórnun, vöruþróun - nýsköpun, umbúðir og önnur rekstrarvara, grunnmenntun og endurmenntun fiskvinnslufólks.
- Sala og markaðsfærsla: áætlanagerð, kynningarefni, auglýsingar, upplýsingasöfnun og fjármögnun.
- Flutningar og dreifing: flutningakerfi, birgðahald, dreifing, fjármögnun.
- Upplýsingakerfi og umhverfismál: vöruupplýsingar, stuðningskerfi fyrir sölu, vöruþróun, ýmis neytendaþjónusta og umhverfismál.

Ekki þarf að leita lengi að því hvar þessi störf lenda. Þau lenda ekki í gömlu fiskvinnsluplássunum heldur á höfuðborgarsvæðinu, í minna mæli á Akureyri og enn minna á stærri fiskvinnslustöðum, eins og Vestmannaeyjum. Þekkingariðnaðurinn er á Reykjavíkursvæðinu og frumframleiðslan er eftir á landsbyggðinni. Eflaust má því um kenna að flestar rannsóknarstofnanir eru einkum starfandi á Reykjavíkursvæðinu.

Eðlilegt er að ætla að uppbygging starfa í þekkingariðnaði á landsbyggðinni tengist einhverju sem fyrir er á viðkomandi svæði. Þetta gæti til dæmis verið gert með landshlutabundnum starfsstöðvum þeirra stofnana sem starfa að rannsóknum og nýsköpun í sjávarútvegi. Einn höfuðkosturinn við slíka útfærslu er að rannsóknir og þróunarvinna sem unnin er á landsbyggðinni er mun líklegri til að leiða til hagnýtingar þar en niðurstöður rannsókna sem eru unnar á höfuðborgarsvæðinu og niðurstöður síðan sendar sem skýrslur út á landsbyggðina.

Ekki er raunhæft að staðsetja rannsóknarstarfsstöðvar í mjög fámennum byggðarlögum. Nokkrar slíkar starfsstöðvar ætti hins vegar að staðsetja í nágrenni jaðarsvæðanna þar sem þær eru tvímælaust til þess fallnar að efla sjávarútveg í nærliggjandi byggðum.

Ábending:

1. Stofnsetja ber sérstök þróunarsetur á landsbyggðinni með þátttöku Byggðastofnunar, atvinnuþróunarfélaga, háskóla og rannsóknarstofnana atvinnuveganna. Þetta er í samræmi við 1.lið þingsályktunar um stefnu í byggðamálum 1999 - 2001. Slík setur yrðu vettvangur fyrir uppbyggingu rannsóknarstarfs og aðstoð við frumkvöðla á landsbyggðinni og ber að leggja sérstaka áherslu á starfsemi sem tengist staðhättum. Staðsetja ber þróunarsetur í

nálægð við atvinnuþróunarsvæði I og II þannig að atvinnusókn þangað sé möguleg af svæðunum.

18.3 Iðnaðar- og þjónustufyrirtæki.

Iðnaðar- og þjónustufyrirtæki eru mikilvæg í atvinnulífi landsbyggðarinnar og ber að efla starfsemi þeirra. Þar verður að taka mið af breyttu rekstrar- og framleiðslumhverfi fyrirtækjanna í heimi hátækni og harðnandi samkeppni. Líftími vöru verður sífellt styttri og öflugt þróunarstarf og stöðug vöruþróun er talin nauðsynleg til að halda velli.

Stöðug nýsköpun í atvinnulífinu er því mikilvæg og er það m.a. eitt af forgangsverkefnum Evrópusambandsins. Nýsköpun er talinn vera sá drifkraftur sem knýr fyrirtæki áfram til langtímamarkmiða og leiðir einnig til endurnýjunar grunngerðar atvinnulífsins. Í grænbók Evrópusambandsins er nýsköpun skilgreind:

- Nýjungar í framleiðslu, framleiðsla nýrra afurða og aukin markaðssókn.
- Nýjar aðferðir við framleiðslu, markaðsetningu og dreifingu.
- Nýjungar í stjórnun, skipulagi fyrirtækja, vinnuaðstæðum og þekkingu starfsfólks.

Nýsköpun getur falist í nýrri framleiðslu með nýjum aðferðum, nýrri framleiðslu með þekktum aðferðum eða þekktri framleiðslu með nýjum aðferðum. Bestu nýsköpunarverkefni tengjast oft endurbótum eða endurnýtingu á því sem þegar er þekkt en ekki róttækum og frumlegum hugmyndum. Atvinnumál eru yfirleitt flókin og margslungin og verkefni sem aðeins þurfa að breyta litlu eru yfirleitt líklegri til þess að ná árangri en verkefni sem þurfa að breyta mjög miklu. Að beita nýjum aðferðum á gömul vandamál er oft besta hugmyndin.

Í þingsályktun um stefnu í byggðamálum er lögð áhersla á staðsetningu stóriðju á landsbyggðinni. Einnig ber að leggja áherslu á stuðning við lítil og meðalstór fyrirtæki en innan Evrópusambandsins er talið er að þau nýtist einkar vel til nýsköpunar og atvinnusköpunar. Lítil og meðalstór fyrirtæki byggjast á einkaframtaki og talið er að aukin notkun upplýsingatækni muni leiða til aukinnar hagkvæmni lítilla fyrirtækja.

Í skýrslunni *Rekstrarumhverfi á Íslandi (1999)* er m.a. greint frá nýrri rannsókn á starfsumhverfi og rekstri smáfyrirtækja á Íslandi. Skýrslan er unnin af fyrirtækinu Aflvaka í samvinnu við iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Þjóðhagsstofnun og Viðskiptafræðistofnun Háskóla Íslands. Þar kemur m.a. fram að lítill hluti íslenskra fyrirtækja hafði lagt stund á vöruþróun og rannsóknir á undangengnum 12 mánuðum. Fleiri fyrirtæki hyggja á fjárfestingar í markaðssetningu og þjálfun starfsfólks. Mun færri fyrirtæki á landsbyggðinni höfðu lagt stund á rannsóknir og vöruþróun en á höfuðborgarsvæðinu og færri hyggja einnig á fjárfestingu í markaðssetningu og þjálfun starfsfólks. Betur var staðið að þessum þáttum í fyrirtækjum með fleiri en tíu starfsmenn en í minni fyrirtækjum sem bendir til þess að þau fyrirtæki séu líklegri til nýsköpunar í atvinnulífinu.

Í skýrslunni kemur einnig fram að rekstrarumhverfi fyrirtækja verður sífellt flóknara og þörfin fyrir ráðgjöf fer ört vaxandi. Skýr stefnumörkun, öflug áætlanagerð og vandaður undirbúningur er almennt talinn forsenda árangurs. Þrátt fyrir það verja stjórnendur fyrirtækja litlum tíma í stefnumótun. Einnig kemur fram að aðeins lítill

hluti forsvarsmanna fyrirtækja þekkti vel hvaða þjónusta væri í boði hjá rannsóknarstofnunum atvinnulífsins, atvinnuþróunarfélögum, Útflutningsráði og fjárfestingarlánasjóðum. Forsvarsmenn fyrirtækja á landsbyggðinni þekktu mun betur til þjónustu atvinnuþróunarfélaga en forsvarsmenn fyrirtækja á höfuðborgarsvæðinu, álíka mikið til fjárfestingarlánasjóða, en minna til rannsóknarstofnana atvinnulífsins og Útflutningsráðs. Einnig hér stóðu í fyrirtæki með fleiri en tíu starfsmenn betur en minni fyrirtæki.

Í skýrslunni segir enn fremur að niðurstöður úr könnuninni séu áminning fyrir stuðningsumhverfi við lítil og meðalstór fyrirtæki. Í fyrsta lagi séu allflest fyrirtækin rekin í ósamræmi við ýmsar hugmyndir um æskilegan rekstur þeirra, í öðru lagi telur mikill meirihluti þeirra ekki vera þörf á ráðgjöf frá þessum stofnunum og í þriðja lagi vita sárafáir um tilvist og tilgang þessara stofnana. Þessar niðurstöður gefi tilefni til að þessar stofnanir endurskoði hugmyndir sínar um smáfyrirtækjarekstur og bæti tengsl sín við þá sem þeir eiga að vinna fyrir og veita stuðning.

Ábending:

1. Mikilvægt er að gerð verði úttekt á því hvaða þættir í umhverfi fámennra byggðarlaga á landsbyggðinni eru aðlaðandi fyrir lítil fyrirtæki sem annað hvort eru að hefja rekstur eða hafa hug á að flytja starfsemi sína frá höfuðborgarsvæðinu. Þar má nefna stöðugt vinnuafli, fjölskylduvænt umhverfi og ódýrt húsnæði. Þegar þessir þættir eru fundnir þarf síðan að koma þeim markvisst á framfæri. Til að um varanlegar lausnir sé að ræða verður megináherslan að vera á að fyrirtækin komi vegna þess að þau sjái sér hag í því.
2. Gera ber úttekt á því hve vel ráðgjöf atvinnuþróunarfélaga skilar sér til smáfyrirtækja og hve vel starfsemi stofnana í stoðkerfi atvinnulífsins skilar sér út á landsbyggðina. Fundnar verði leiðir til úrbóta, m.a. verði samstarf þessara aðila eft.
3. Skoða ber þann möguleika að ríkið noti ívilnanir á jaðarsvæðum til að laða þangað fyrirtæki. Dæmi eru um slíkt víða erlendis og má þar t.d. benda á svæði nefnd Enterprise Zones í Bretlandi og Bandaríkjunum.

18.4 Ferðaþjónusta.

Ferðaþjónusta er ört vaxandi atvinnugrein. Atvinnugreinar innan ferðaþjónustunnar eru afþreying, gisting, veitingarekstur, handverk, samgöngur og þjónusta við ferðamenn.

Skipta má ferðalögum í tvo megin flokka, annars vegar viðskipta- og ráðstefnuferðir og hins vegar afþreyingarferðir. Fyrri flokkurinn tengist einkum stórum þéttbýliskjörnum en möguleikar landsbyggðarinnar liggja innan síðari flokksins. Ferðalög til afþreyingar beinast einkum að tvennskunar aðdrægniþáttum, annars vegar tilbúnum þáttum tengdum afþreyingu, svo sem skemmtigörðum og skemmtistöðum, og hins vegar að staðbundnum þáttum, svo sem náttúru, menningu og sögu. Það er í staðbundnum þáttum sem möguleikar jaðarsvæðanna eru fólgnir. Þar er oft fjölbreytt og ósnortin náttúra og menningararfleifð og þar má lesa sögu lands og byggðar. Þar eru leifar horfins samfélags og atvinnuvega og þar eru sögufrægir staðir sem þekktir eru víða um heim úr Íslendingasögnum.

Gisting, veitingar, þjónusta og samgöngur eru þættir sem eru nauðsynlegir til að ferðaþjónusta geti þróast en eru ekki einir og sér hvati til ferðar. Gististöðum er hægt að skipta niður í heilsárs- og sumarhótel, gistihús, veiðihús, bændagistingu, farfluglagistingu, sumarbústaði, svefnpokagistingu í sölum og tjaldstæði. Veitingasala og þjónusta getur ýmist verið tengd eða ótengd gistingu en samgöngur og handverk er yfirleitt ótengt hinum þáttunum. Ferðaþjónusta tengist einnig ýmsum öðrum atvinnugreinum og hefur þannig margföldunaráhrif. Efling ferðaþjónustu á atvinnuþróunarsvæðunum getur þannig verið mikilvægur þáttur í atvinnuuppbyggingu á þeim.

Ábending:

1. Stuðla ber að samvinnu aðila innan ferðaþjónustu og vinna að heildarstefnumörkun varðandi markaðssetningu landsbyggðarinnar til ferðamanna. Þar skal sérstök áhersla lögð á atvinnuþróunarsvæði I og II. Styrkja ber aðstöðu þessara svæða til að taka við ferðamönnum.
2. Efla ber rannsóknir á möguleikum sem felast í samtengingu ferðaþjónustu og menningar, vistvænni ferðaþjónustu og heilbrigðistengdri ferðaþjónustu.

18.5 Ýmsar búgreinar

18.5.1 Skógrækt

Skógrækt er ein athyglisverðasta nýgreinin í íslenskum landbúnaði. Ástæða þess er m.a. sú að séð er fyrir fjármögnun til langs tíma og stór hluti þess fjármagns (u.þ.b. 60%) fer til launagreiðslna skógarbænda auk þess sem vinnan fer fram á viðkomandi býli. Komid hefur í ljós að það er miklu víðar hægt að stunda skógrækt með mismunandi áherslum en áður var talið. Margfeldisáhrif greinarinnar eru líklega yfir 2 og verða meiri þegar raunverulegar skógarnytjar hefjast.

Almenningur er jákvæður gagnvart skógrækt og hverskonar landbótum. Það eru bændur einnig og raunar ekki síst sauðfjárbændur sem sjá möguleika til að styrkja fjárhagslega afkomu sína með þátttöku í skógræktarverkefnum á jörðum sínum. Með rannsóknarstarfi í skógrækt er verið að ná umtalsverðum árangri með m.a. kynbótum og aukinni þekkingu á nýjum og betri yrkjum og tegundum. Mikilvægi skógræktar í byggðalegu tilliti á eftir að koma enn frekar í ljós og stóriðjukostir kalla á aukna ræktun lands m.a. skógrækt og ferðaþjónusta og skógrækt haldast í hendur.

Ábending:

1. Marka þarf stefnu um forgang að átaksverkefnum í skógrækt til að tryggja búsetu þar sem saman fara æskilegar aðstæður til skógræktar og veik/einhæf byggð. Forsendur byggðarinnar verði látnar hafa mikið vægi við val eða forgangsröðun skógræktarsvæða. Lög um Landshlutabundin skógræktarverkefni frá mars sl. munu væntanlega koma í stað sérlaga um Héraðsskóga frá 1991 og Suðurlandsskóga frá 1997 árið 2003. Fjárveitingar til skógræktarverkefna eru nú um 250 milljónir og mikilvægt að það fé nýtist jaðarbyggðum landsins ekki síður en þeim þéttbýlli.

18.5.2 Hlunnindi

Víða eru umtalsverð hlunnindi á bújörðum og eru þessi hlunnindi margskonar, t.d. jarðhiti, vatnsafl til raforkuframleiðslu, veiði og vatnanýting, reki, æðarvarp og útræði

svo eitthvað sé nefnt. Oft er kostnaðarsamt að koma upp nauðsynlegri aðstöðu til nýtingar hlunninda og oft er um samvinnuverkefni að ræða í því sambandi.

Mikilvægt er að opinberir aðilar styðji áform bænda með fjármagni, miðlun þekkingar og markaðsstarfi á sviði hlunnindanýtingar.

Ábending:

1. Mikilvægt er að unnið sé svæðisbundið að átaksverkefnum á þessu sviði þar sem fleiri aðilar taka sig saman um nýtingu hlunninda jarða sinna.

18.5.3 Bleikjueldi

Telja má að matfiskeldi á bleikju í núverandi formi hafi byrjað hérlendis árið 1987 þegar stór eldisbleikja var fyrst seld á erlendan markað. Nú 12 árum síðar eru starfandi 35 eldisstöðvar sem framleiða fisk til slátrunar og eru flestar fremur smáar í sniðum. Þrjár eldisstöðvar framleiddu um 60% framleiðslunnar árið 1998. Samtals seldu 15 eldisstöðvar bleikju á erlenda markaði árið 1998.

Eldið hefur aukist jafnt og þétt á þessu tímabili eða frá 10 tonnum árið 1989 í 680 tonn árið 1998 og er áætlað að um 80% framleiðslunnar fari til sölu á erlendum mörkuðum. Verðþróun undanfarin ár bendir til að markaðurinn hafi vaxið í takt við aukið framboð. Þetta er ánægjuleg staðreynd þrátt fyrir að ekkert markvisst markaðs- og kynningarstarf hafi verið unnið af innlendum framleiðendum undanfarin ár. Framleiðsluspár gera ráð fyrir að framleiðsla ársins 2000 verði 1.100 tonn og 1.200 tonn árið 2001.

Bleikjueldi getur verið heppileg leið til atvinnuþróunar í dreifbýli þar sem réttar aðstæður eru fyrir hendi. Við frekari uppbyggingu á bleikjueldi er þó nauðsynlegt að tryggja að sú þekking og reynsla sem fyrir hendi er hjá starfandi bleikjuframleiðendum nýtist nýjum framleiðendum. Eitt helsta vandamál fiskeldis á Íslandi er að ekki hefur byggst upp nauðsynlegur þjónustuiðnaður í kringum fiskeldið. Slíkur þjónustuiðnaður í slátrun, pökkun og markaðssetningu er nauðsynlegur til þess að gera fiskeldi á Íslandi hagkvæmt og samkeppnishæft á erlendum mörkuðum. Má í því sambandi nefna möguleika á nýtingu frystihúsa til vinnslu og pökkunar á bleikjuafurðum. Stækkun greinarinnar yrði því öllum framleiðendum til hagsbóta ef rétt er að henni staðið.

Ábending

1. Mikilvægt er að hyggja vandlega að markaðsmálum greinarinnar samhliða stækkun til að tryggja að bleikjuafurðir haldist í háu verði. Einnig er nauðsynlegt að vinna áfram að rannsóknum á því hvernig hagkvæmast er að standa að bleikjueldi, m.a. hvað varðar hámarksnýtingu á vatni.

18.5.4 Loðdýrarækt

Starfandi loðdýrabú á landinu eru um það bil 75 og skiptast þau í hrein minka-/refabú og svo bú með hvort tveggja. Dreifing þeirra um landið er nokkuð mikil en flest eru í Skagafirði og á Suðurlandi. Útlit á skinnamörkuðum í dag er gott fyrir sölu minkaskinna og er það álit þeirra sem standa að markaðsmálum hjá uppboðshúsunum í Danmörku og Finnlandi að komandi söluár verði gott hvað varðar sölu og verðlagningu þeirra. Markaðsstaða refaskinna er hins vegar vafasamari en spá markaðsfræðinga gerir ráð fyrir að um mitt næsta ár gætu refaskinn hækkað í verði.

Það er ljóst að verð á skinnnum mun um ókomin ár sveiflast upp og niður og þar sem öll sala fer fram á heimsmarkaði skiptir samkeppnisstaða í framleiðslukostnaði íslenska loðdýrabændur miklu máli.

Stærsta vandamálið sem íslensk loðdýrarækt hefur átt við að glíma, fyrir utan sveiflukennt verð, er fódurgerðin. Fóðurstöðvar hafa verið of margar og of smáar og hefur vankunnátta í fódurgerð einkennt rekstur margra þeirra. Útkoman hefur því verið óstöðugt fóður, bæði að gæðum og efnainnihaldi, en gott einsleitt og ódýrt fóður er frumforsenda þess að loðdýrabændur geti framleitt samkeppnishæfa vöru.

Fækka þarf fódurstöðvum og vinna að því að starfsumhverfi þeirra verði þannig að þær geti boðið upp á gott og ódýrt fóður allt árið. Fækkun fódurstöðva leiðir til þess að vegalengdir frá fódurframleiðenda til bónda aukast, sem leiðir til hækkaðs flutningskostnaðar, dýrari skinnaframleiðslu og veikari samkeppnisaðstöðu.

Ábending:

1. Taka verður tillit til flutningsvegalengda frá fódurstöð við skipulag uppbyggingar í loðdýrarækt.

18.5.5 Hrossarækt

Hrossarækt og tamningar eru víða umtalsverð búgrein og þýðing hennar fyrir íslenskt atvinnulíf víðtækt vegna margháttadra hliðaráhrifa sem greinin og starfsemi henni tengd hefur t.d. innan ferðaþjónustunnar. Mikilvægt er að stuðlað verði að aukinni fagmennsku innan greinarinnar, að stærð hrossastofnsins verði aðlöguð markaðsaðstæðum, ræktunarmarkmiðum og markmiðum er lúta að eðlilegri landnýtingu auk þess sem fjárhagsleg afkoma í greininni verði bætt. Mikilvægt er að viðræður verði hafnar um lækkun innflutningstolla á hrossum og þar með bætt markaðsstaða íslenskra hrossa erlendis en jafnframt að hafið verði gæðastýringaráttak innan greinarinnar. Landbúnaðarráðuneytið vinnur nú að heildarstefnumörkum í málefnum hrossaræktarinnar og til undirbúnings henni er hafin úttekt á heildarveltu hrossaræktarinnar og tengdra greina og hversu mörg ársverk þessi starfsemi skapar. Jafnframt er hafin úttekt á framlagi íslenska hestsins til ferðamála á Íslandi.

18.6 Samgöngur

Góðar samgöngur eru undirstaða þess að byggð og atvinnulíf þróist á atvinnuþróunarsvæðunum. Hingað til hefur verið lögð áhersla á gerð hringvegarins og helstu stofnvega meðan vegir á jaðarsvæðum hafa setið á hakanum. Að frumkvæði Byggðastofnunar hafa farið fram viðræður milli stofnunarinnar og Vegagerðarinnar um það með hvaða hætti hægt sé að ná markmiðum ályktunar Alþingis um stefnu í byggðamálum 1999-2001, en í 13. grein hennar segir eftirfarandi: „Gert verði áttak í uppbyggingu vega í þeim landshlutum þar sem samgöngur eru ófullnægjandi (jaðarsvæði) svo að þær verði í samræmi við nútímaþarfir.“ Lauslegt mat þessara aðila er að ná megi miklum árangri í vegagerð fyrir 5-6.000 m. kr. viðbótarfjármagni sem varið yrði til vega á þessum svæðum.

Ábending:

1. Áætlun um byggðavegi lúti ákvæðum vegalaga og verði fjallað um hana innan ramma vegaáætlunar með sama hætti og um aðrar vegaframkvæmdir.
2. Byggðavegir verði sérstakur liður í vegaáætlun.

18.7 Menntun

Menntun eykur þekkingu og þar með möguleika á víðsýni, möguleika á að beita þekkingu til þess að sjá málin frá öðrum hliðum en þeim venjulegu. Menntun gefur fólki einnig möguleika á að nálgast málin á nýjan hátt, með nýjum aðferðum. Menntun gefur fólki möguleika á að kynna sér betur umhverfið og rökstyðja síðan niðurstöður sínar og skoðanir.

Það er lykilatriði í byggðamálum að tengja landsbyggðina betur við þær breytingar sem aukið vægi upplýsingatækni og rannsókna hafa haft í för með sér. Uppbygging þekkingar á jaðarsvæðunum er grundvallarforsenda til að laða ungt fólk, sem hefur sótt sér menntun, til að snúa heim og fá störf við hæfi. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að skoða hvernig menntakerfið getur nýst til uppbyggingu þekkingar á landsbyggðinni. Áhugaverðar tilraunir standa nú yfir með ýmisskonar fjarnám á háskólastigi og nauðsynlegt er að sú vinna haldi áfram auk þess sem áfram verði unnið að uppbyggingu háskólanáms á landsbyggðinni. Í dag er það allt of algengt að ungt fólk sem sækir skóla á höfuðborgarsvæðið „mennti sig burt úr byggðinni“ eins og það er kallað. Þrátt fyrir sterkar taugar til heimabyggðarinnar og vilja til að búa annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu finnur það ekki tækifæri fyrir sig og þekkingu sína á landsbyggðinni þegar námi lýkur.

Fjarkennsla er mikilvægur þáttur í að auka þekkingu á sviði atvinnuveganna og liður í að jafna aðstöðu til menntunar almennt og bæta þar með búsetuskilyrði á landsbyggðinni. Efla ber þá fagmenntun sem einfalt er að kenna með þessum hætti. Kannanir hafa leitt í ljós að fjarkennsla ein og sér dugir ekki til þess að störf í þekkingariðnaði nái að festa rætur á landsbyggðinni (*Upplýsingasamfélagið og Landsbyggðin*, 1999). Verkmenntun er ekki hægt að kenna nema að takmörkuðu leyti með þessu móti. Störf við flóknari verkefni á þessu sviði krefjast ákveðins umhverfis sem hægt er að skapa víða. Hugmynd um svona umhverfi hefur m.a. verið kynnt í ofangreindri skýrslu, *Upplýsingasamfélagið og Landsbyggðin*, og er þar nefnd athafnaver. Athafnaver af þessum toga þurfa að vera stöðluð og það starfslíð sem vinnur við verkefnið getur tekið þátt í sambærilegum verkefnum á mismunandi stöðum. Þetta fellur vel að áður nefndri hugmynd um þróunarsetur.

Ábending:

1. Í samræmi við 9.lið þingsályktunar um stefnu í byggðamálum 1999 - 2001 verði hraðað uppbyggingu fjölbreytts náms á háskólastigi á landsbyggðinni.
2. Sérstakt átak ber að gera til frekari eflingar fjarnáms á öllum skólastigum. Notast verði við nýjustu tækni og kostnaður við tengingar jafnaður. Jafnframt verði sveitarfélögum á atvinnuþróunarsvæðum I og II veittur stuðningur til að afla sér fjarfundabúnaðar.

18.8 Menning

Menning er nauðsynlegur búsetuþáttur en hefur einnig vægi sem atvinnugrein. Menningu má skipta í þjóðmenningu og listmenningu. Þjóðmenning eða samfélagsmenning tengist sögu samfélagsins og þangað sækir fólk rætur sínar og séreinkenni. Samfélagsmenning er hluti af ímynd byggðarlaga og tengir fólk við staði og héruð og er því mikilvægur þáttur í varðveislu samfélags og byggðar. Listmenning

er einnig mikilvægur samfélagsþáttur og er nefnd sem einn af búsetuþáttum í skýrslunni *Búseta á Íslandi*.

Á tímum örra breytinga rofna oft tengslin við þjóðmenningu og sögu samfélagsins og þetta hefur leitt til aukinnar áherslu í hinum vestræna heimi á varðveislu þessara þátta. Þetta kemur m.a. fram í áherslu Evrópusambandsins á varðveislu menningarminja og séreinkenna þjóða og þjóðarbrotá.

Menning er einnig mikilvæg atvinnugrein og á það bæði við um listmenningu og þjóðmenningu. Þjóðmenning leiðir m.a. af sér störf í handiðnaði og ferðaþjónustu. Menning gefur möguleika á að nýta sér sérstöðu svæða og getur leitt af sér aukna fjölbreytni atvinnulífs, sérhæfð störf, störf í þjónustugreinum. Alls voru á Íslandi 3452 ársverk tengd menningu árið 1996.

Ábending:

1. Menningarstarfsemi á landsbyggðinni verði eflað, bæði listmenning og þjóðmenning.
2. Byggðastofnun og menntamálaráðuneytið styðji það framtak sveitarfélaga að halda Listahátíð Íslands á landsbyggðinni annað hvert ár.
3. Fé til endurbóta menningarbygginga verði í stóru auknum mæli veitt til landsbyggðarinnar.
4. Sérstaklega verði stutt við varðveislu menningararfleifðar á skilgreindum svæðum.
5. Atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og stofnanir í stoðkerfi atvinnulífsins hafi samstarf um eflingu menningar sem atvinnugreinar.

18.9. Jöfnun lífskjara

Í skýrslunni *Búseta á Íslandi* kemur fram óánægja fólks á landsbyggðinni með lakari lífskjör á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Íbúar þéttbýlisstaða með 200 til 1000 íbúa hafa sérstöðu fyrir það hve óánægðir þeir eru með búsetuskilyrðin. Minnst er ánægja íbúa þeirra með húshitunarkostnað, verðlag á vöru og þjónustu, framhaldsskólamála, afþreyingaraðstöðu og atvinnutækifæri. Aðrar athuganir sýna að þessi óánægja á við rök að styðjast, m.a. hvað varðar orkuverð, húshitunarkostnað og námskostnað.

Mikilvægur árangur hefur náðst varðandi jöfnun húshitunar- og námskostnaðar. Nefna má nýjar reglur um úthlutun styrkja til lagningar nýrra hitaveitna á svæðum sem njóta niðurgreiðslu á rafmagni til húshitunar.

Ábending:

1. Aukin verði framlög til jöfnunar námskostnaðar, húshitunarkostnaðar og lagningar hitaveitna á landsbyggðinni.
2. Fasteignagjöld verði í hlutfalli við raunvirði fasteigna og sveitarfélögum verði fundinn annar jafngildur tekjustofn sem ekki rýrir atvinnu- og búsetuskilyrði á landsbyggðinni.

3. Metin verði þörf fyrir útbyggingu dreifikerfis fyrir þriggja fasa rafmagn og lagt mat á kostnað sem því fylgir. Í samræmi við þær niðurstöður verði stefnt að því að leggja þriggja fasa rafmagn sem víðast á landsbyggðinni.

18.10. Sértekur svæðisbundnar aðgerðir á jaðarsvæðum

Þótt jaðarsvæðum sé hér skipt í tvo meginflokka er ljóst að ekki eiga sömu aðgerðir við á þeim öllum. Auk þeirra sértekku aðgerða sem að ofan eru lagðar til og eiga við svæðin í heild sinni er lagt til að ákveðnu fjármagni verði árlega varið til sértekra aðgerða og hafi þar forgang þau byggðarlög sem teljast vera með lakasta stöðu í byggðarlegu tilliti. Áhugaverðar og vel útfærðar tillögur um framþróun að frumkvæði heimamanna eru forsendur sértekra svæðisbundinna aðgerða. Svæði þau sem um ræðir geta haft mun þengri afmörkun en t.d. sýslur eða sveitarfélög.

Ábending:

1. Koma ber á starfshópum heimamanna, atvinnuþróunarfélaga, Byggðastofnunar og annarra stofnana í stoðkerfi atvinnulífsins til að velja forgangsverkefni á svæðisgrundvelli og vinna að framkvæmd þeirra og fjármögnun.

19. Lokaorð

Í þessari skýrslu er leitast við að greina styrk byggðarlaga, benda á sértækar aðgerðir til lausnar vanda hinna verst stöddu og almennar aðgerðir til að styrkja búsetu á landsbyggðinni allri. Þar með er ekki sagt að fundin sé endanleg lausn á byggðavandanum. Fremur má fullyrða að engin endanleg lausn sé til þar sem forsendur byggðamynsturs eru háðar örum breytingum og þessar forsendur ráða því hvaða lausnir koma að gagni hverju sinni. Jafnframt því sem viðteknar leiðir verða úreltar opnast nýjar leiðir og sífellt verður að endurmeta forsendur og leita eftir nýjum lausnum.

Því er nauðsynlegt að staða byggðanna sé endurmetin og greining á styrk þeirra fari fram með jöfnu millibili. Jafnframt því þurfa stöðugar rannsóknir að fara fram á forsendum búsetu og leiðum til að bregðast við aðsteðjandi vanda hverju sinni. Framkvæma verður rannsóknir héraðs jafnframt því sem fylgst er með rannsóknum og þróun þessara mála í nágrannalöndunum og niðurstöður metnar með hliðsjón af íslenskum aðstæðum. Einungis með stöðugri endurskoðun byggðastefnunnar er unnt að bregðast við hugsanlegri búseturöskun komandi ára, snúa núverandi þróun við og uppfylla það markmið Byggðastofnunar að stuðla að hagkvæmri þróun byggðar í landinu.