

Mars  
1990

---

# Frá styrkjakerfi til heilbrigðs rekstrarumhverfis

---

Um byggðaaðgerðir á Norðurlöndum  
síðustu áratugina

---

eftir  
Kristófer Oliverson

NordREFO



**Byggðastofnun**

---

# Efnisyfirlit

Forord.....	4
Formáli .....	5
1 Inngangur .....	6
2 Rannsóknáætlun NordREFO 1980-1985 .....	7
2.1 Forsendur byggðastefnu .....	7
2.1.1 Byggðastefna og tengsl hennar við almenna samfélags- og hagþróun.....	7
2.1.2 Þróunarskilyrði iðnaðar í minni bæjum og í strjálbýli á Norðurlöndunum .....	7
2.2 Byggðáætlanir.....	7
2.2.1 Stjórnsýslukerfið og aðstaða til áætlanagerðar á sviði byggðamála.....	8
2.3 Áhrif byggðaaðgerða, laga og annarra opinberra aðgerða á byggðapróun .....	8
2.3.1 Athugun og mat á áhrifum byggðaaðgerða .....	8
2.3.2 Staðarval opinberrar þjónustu og áhrif á byggðapróun .....	8
2.4 Áhrif tækni- og hagþróunar á byggðapróun - framtíðarsýn .....	9
2.4.1 Áhrif breyttrar atvinnuskiptingar (struktúromvandling) og tækniþröfn á byggðapróun .....	9
3 Rannsóknáætlunin 1985-1989.....	10
3.1 Byggðastefna í samfélagi vaxandi valddreifingar .....	10
3.2 Byggðastefna í „netværksekonomi“ .....	10
4 Ný viðhorf í byggðamálum.....	11
4.1 Áhrif opinberra geirans á byggðapróun - mikil þýðing, lítil umfjöllun.....	11
4.2 Áhrif tækniþróunar á byggðapróun - mikil umfjöllun, lítil þýðing.....	11
4.3 Valddreifing - mikil umfjöllun, mikil þýðing. ....	12
5 Noregur .....	14
5.1 Byggðapróunin .....	14
5.2 Stofnanir á sviði byggðamála .....	15
5.3 Hlutverk fylkjanna.....	16
5.4 Samstarf ríkis, fylkja og sveitarfélaga á sviði byggðamála.....	18
5.5 Hlutverk sveitarfélaganna .....	19
6 Finnland .....	20
6.1 Byggðapróunin .....	20
6.2 Stofnanir á sviði byggðamála .....	21
6.3 Samstarf ríkis, léna og sveitarfélaga á sviði byggðamála .....	24

7 Svíþjóð .....	26
7.1 Byggðapróunin .....	26
7.2 Stofnanir á sviði byggðamála .....	27
7.3 Samstarf ríkis, léna og sveitarfélaga á sviði byggðamála .....	28
8 Danmörk .....	29
8.1 Byggðapróunin .....	29
8.2 Stofnanir á sviði byggðamála .....	30
8.3 Samstarf ríkis, amta og sveitarfélaga .....	31
8.4 Danmörk og Efnahagsbandalagið. ....	31
9 Niðurstöður .....	33
9.1 Ný byggðavandamál.....	34
9.2 Nýjar aðgerðir .....	35
9.3 Nýtt fyrirkomulag við ákvarðanatöku á sviði byggðamála .....	35
9.4 Aukin valddreifing við ákvarðanatöku.....	36
9.5 Stjórnsýslukerfið sem tæki til valddreifingar .....	37
Viðauki 1 Distriktenes Utbyggingsfond í Noregi .....	39
Lán.....	40
Þróunarvinna DU.....	45
Ráðgjöf .....	48
Aðgerðir sem DU sér ekki um .....	49
Viðauki 2 Umfjöllun um rit útgefin af NordREFO .....	51
Tímaritið NordREFO og rannsóknaskýrslur frá árunum 1980 - 1985.....	51
1 Byggðastefna og tengsl hennar við almenna samfélags- og hagþróun.....	51
2. Þróunarskilyrði iðnaðar í minni bæjum og í strjálbýli á Norðurlöndum .....	53
3. Stjórnsýslukerfið og aðstaða til áætlana gerðar á sviði byggðamála .....	55
4. Athugun og mat á áhrifum byggðaaðgerða .....	56
5. Staðarval opinberrar þjónustu, áhrif á byggðapróun .....	57
6. Áhrif breyttrar atvinnuskiptingar (struktúromvandling) og tækniframfara á byggðapróun .....	58
Tímaritið NordREFO og rannsóknaskýrslur frá 1985 - 1989. ....	61

# **Íslandsk samefnatning av resultater fra NordREFO's forskningsetapper 1980-1989**

## **Forord**

Styret for NordREFO besluttet at det skulle gøres en sammenfatning på Íslandsk av den regionalpolitiske innsikt som hadde framkommet gjennom to programperioder av instituttets forskningsvirksomhet. Foreliggende rapport fra Kristofer Oliversson er et resultat av denne beslutningen. Ambisjonen er å medvirke til tilrettelegging av et nordisk kunnskapsgrunnlag for politikere, administratorer, planleggere og andre, som er praktisk engasjert i íslandsk regionalpolitikk og utvikling.

Jeg håper at rapporten vil bli til nytte for dem som utformer Íslands regionalpolitikk. Jeg håper at NordREFO også i årene framover vil kunne bistå med å bedre beslutningsgrunnlaget for Íslands regionalpolitikk med sin nordiske forskning.

København, februar 1990.

Noralv Veggeland  
Instituttjef.

# Formáli

Norræna rannsóknastofnunin í byggðamálum heitir á „skandinavísku“ Nordisk institutt for regionalpolitisk forskning, skammstafað NordREFO. NordREFO var stofnað árið 1966 af atvinnumálaráðherrum Norðurlanda samkvæmt tillögu frá Norðurlandaráði. Árið 1980 var starfsemin endurskipulögð og síðan er stofnunin sjálfstæð og heyrir undir Norrænu ráðherranefndina.

Hlutverk NordREFO er að sjá um þá hlið norrænnar samvinnu er snýr að rannsóknum í byggðamálum. Með samvinnu viðkomandi stofnana og þeirra sem fást við rannsóknir á þessu sviði er búin til rannsóknáætlun sem nær yfir ákveðið tímabil. Viðfangsefni áætlunarinnar eiga að endurspeglja þau vandamál, sem byggðapróun mun standa frammi fyrir þegar til lengri tíma er litið. Einkum er lögð áhersla á miðlun upplýsinga um rannsóknir milli landa og milli fagsviða. Áhersla er lögð á að auka upplýsingamiðlun milli þeirra sem fást við rannsóknir innan veggja háskóla og rannsóknastofnana og þeirra sem notfæra sér slíkar rannsóknaniðurstöður, það er embættismanna og stjórnálmanna. Hugmyndin er að rannsóknir á vegum NordREFO nýtist í aðgerðum og stjórnsýslu. Sérstakur áhugi er á athugunum, sem fela í sér samanburð á milli Norðurlandanna á sviði byggðapróunar og annarra viðfangsefna í byggðamálum.

Norðurlandaráð sér stofnuninni fyrir fjármunum til eigin starfsemi. Stór hluti rannsóknaverkefnanna er kostaður af einstökum löndum eða með samvinnu við NordREFO.

Framkvæmdastjóri NordREFO er Noralv Veggeland og ritar hann norskan formála að þessari skýrslu. Fulltrúi Íslands í stjórn er Sigurður Guðmundsson forstöðumaður þróunarsviðs Byggðastofnunar en hann átti frumkvæðið að því í stjórn NordREFO að þessi skýrsla var unnin.

Undirritaður tók að sér að taka saman þessa skýrslu fyrir NordREFO ásamt því að taka þátt í störfum rannsóknahóps sem fjallaði um byggðamál og valddreifingu. Skýrslan byggir að nokkru leyti á vinnu sem unnin var á vegum þessa hóps en hann starfaði undir formennsku Harald Baldersheim prófessors og forstöðumanns fyrir LOS centeret í Noregi.

Hér á landi hefur að undanfögnu verið unnið að tillögum um endurmat byggðastefnunnar á vegum Byggðastofnunar og hefur stofnunin lagt fram tillögur þar að lútandi fyrir alla stjórnálmflokkana og ríkisstjórnina og óskað eftir viðbrögðum við þeim. Í framhaldi af því hafa verið skipaðar tvær pólitískar nefndir til að fjalla um byggðamál, annars vegar nefnd um mótun langtímastefnu í byggðamálum og hins vegar nefnd um endurskoðun laga um Byggðastofnun.

Þetta er í samræmi við þá þróun sem á sér stað í nágrennalöndum okkar, en þar er nú unnið að endurskipulagningu byggðastefnunnar eins og nánar er lýst hér á eftir. Það er von undirritaðs að þessi skýrsla verði gagnlegt innlegg í umræður um endurskipulagningu byggðastefnu hér á landi.

Reykjavík í mars 1990  
Kristófer Oliverson

# 1 Inngangur

Eigi að ræða mótun byggðastefnu í framtíðinni skiptir miklu máli að skyggst sé til baka og litið á hugmyndir manna á þessu sviði. Með því móti eru ef til vill minni líkur á að falla í þá gildru að ofmeta ágæti hugmynda dagsins í dag eins og svo oft hendir. Tímarnir breytast, gildismat manna breytist, nýjar kenningar og stefnur koma fram, þróast, staðna síðan og hverfa. Líklega eru breytingar af þessu tagi örari í dag en nokkru sinni fyrr. Slíkar aðstæður gera allar vangaveltur um framtíðarmótun byggðastefnu erfiðari en ella. Til að varpa nokkru ljósi á þetta má líta á hvernig grundvallarhugmyndir á sviði byggðamála á Norðurlöndunum hafa breyst frá stríðslokum.

Á sjötta tug aldarinnar voru Danir og Norðmenn lengst á veg komnir með aðgerðir til að sporna við óæskilegri byggðapróun. Um var að ræða neyðarhjálp og stuðningsaðgerðir við uppbyggingu eftir stríðið. Hugmyndir þær sem að baki lágu gengu út á að jafna félagslega aðstöðu manna þannig að þarna var um nokkurs konar „félagsmálapakka“ að ræða.

Á sjöunda áratugnum tóku umræður um iðnaðarstefnu stjórnvalda æ meir að dragast inn í umræður um byggðamál á Norðurlöndum. Segja má að í upphafi þessa tímabils hafi sú byggðastefna mótast sem síðan einkenndi sjöunda og áttunda áratuginn. Fyrst í stað var einkum lögð áhersla á aðgerðir til að hafa áhrif á staðarval iðnfyrirtækja og dreifingu atvinnutækifæra í iðnaði. Á áttunda áratugnum kom staðarval innan opinbera geirans og stofnanaflutningur inn í myndina. Sú umræða einkenndi mjög fyrri hluta áttunda áratugarins. Þær hugmyndir, sem lágu að baki miðuðu að því að auka almenna velferð og voru einkum sprottnar úr hinum ýmsu greinum félagsvísinda.

Sá áratugur, sem nú er að líða, og þá einkum fyrri hlutinn, hefur einkennst af mun hægari hagvexti og nokkurs konar stöðnun í vestrænum iðnríkjum. Margir álíta að góðu árin séu að baki og nú beri að leggja áherslu á að bæta vaxtarskilyrði iðnaðarins og bæta samkeppnisstöðu atvinnuveganna. Að baki liggja hagfræðikenningar sem snúast einkum um aukna sérhæfingu og meiri útflutning.

Hér á eftir verður tæpt á ýmsum málaflokkum sem ef til vill geta gefið vísbendingar um hvert stefnir næsta áratug. Áður verður þó fjallað nokkuð um helstu rannsóknir á vegum NordREFO á árunum 1980-1985 og á árunum 1985-1990. Í framhaldi af því er fjallað um nýja strauma í byggðapólitík og rannsóknum á Norðurlöndunum og þá málaflokka sem umræðan hefur einkum snúist um. Þá er fjallað um þróun aðgerða og fyrirkomulag byggðamála í hverju landi fyrir sig og leitast við að gera það á þann hátt að auðvelt sé að bera saman löndin. Loks eru niðurstöður dregnar saman í sérstökum kafla.

Í fyrri viðauka gerir Sigurður Guðmundsson grein fyrir starfsemi Distriktenes Utbyggningsfond í Noregi en það er sú stofnun sem fer með byggðamál í Noregi. Í seinni viðauka eru raktar allar útgáfur á vegum NordREFO síðustu tvö rannsóknatímabil og í stuttu máli gerð grein fyrir efni hvers rits. Þessi rit er hægt að panta hjá skrifstofu NordREFO í Kaupmannahöfn.

## 2 Rannsóknáætlun NordREFO 1980-1985

Rannsóknáætlun áráanna 1980-1985 var skipt í fjögur meginviðfangsefni. Alls störfuðu 6 rannsóknahópar á tímabilinu og fer nánari lýsing á starfssviði hvers um sig hér á eftir. Í viðauka 2 er skrá yfir útgáfustarfsemi á vegum hópanna. Er það gert til að auðvelda áhugasömum lesendum að kynna sér enn betur byggðamál í nágrannalöndunum.

### 2.1 Forsendur byggðastefnu

#### 2.1.1 Byggðastefna og tengsl hennar við almenna samfélags- og hagþróun.

Viðfangsefni þessa hóps var áhrif breyttra ytri skilyrða á mótun byggðastefnu á Norðurlöndum. Margt benti til að drægi úr hagvexti á níunda áratugnum miðað við fyrri ár. Hvaða áhrif hefði það á þróun hinna ýmsu svæða? Myndi byggðaröskun fara vaxandi? Einkum var tekið mið af ástandi atvinnumála, atvinnuleysi o.þ.h.

Grundvallarspurningin var að hve miklu leyti byggðastefnan byggði á hagvexti. Einnig var lögð áhersla á að taka tillit til félagslegra þátta og ekki einblína aðeins á efnahagslega þætti eins og oft hættir til í áætlanagerð.

Víða á Norðurlöndum voru í gangi tilraunir með áætlanagerð sem byggði á sérstöðu svæða og hugmyndum heimamanna um það hvernig best væri að leysa vandamál. Allmikil reynsla hefur því safnast á þessu sviði um það hvernig lausnir svipaðra vandamála geta verið mismunandi milli sveitarfélaga og héraða. Einnig hefur áhuginn beinst að því hvaða vandamál verði best leyst á staðnum og hvaða vandamál eigi að leysa á héraðsgrunni.

Markmiðið með starfsemi þessa hóps var í stuttu máli að finna aðferðir við gerð byggðááætlana, sem væru í betri tengslum við hagþróun og almenna samfélagsþróun en hingað til.

#### 2.1.2 Þróunarskilyrði iðnaðar í minni bæjum og í strjálbýli á Norðurlöndunum

Á Norðurlöndunum hefur verið gripið til ýmissa aðgerða í því skyni að hafa áhrif þróunarskilyrði smáiðnaðar. Hugmyndin með þessu verkefni var að auka þekkinguna á þeim þáttum sem ráða staðarvali smáfyrirtækja og kanna forsendur iðnþróunar í minni bæjum og strjálbýli. Markmiðið var meðal annars að leita nýrra leiða, sem nýst gætu við gerð byggðááætlana. Þetta var gert með því að kanna hvort hægt væri að auðvelda aukna dreifingu á starfsemi fyrirtækjanna með nýrri tækni eða endurskipulagningu.

### 2.2 Byggðááætlanir

Hugmyndir manna um hvernig byggðastefna sé best framkvæmd eru nokkuð ólíkar á Norðurlöndunum. Einnig er mismunandi hvaða stofnanir á vegum ríkisins hafa með höndum gerð byggðááætlana. Markmiðið með störfum þessa hóps var að gera samanburð milli landanna á fyrirkomulagi slíkrar áætlanagerðar og kanna á hvaða sviðum væri hægt að miðla reynslu milli landanna.

Áhersla var lögð á að kanna stjórnsýslukerfi landanna og hæfni þeirra til að uppgötva og bregðast við nýjum þörfum og nýjum vandamálum og hæfni til að laga sig að breyttum tímum og nýjum markmiðum stjórnvalda. Einnig var lögð mikil áhersla á hvernig koma mætti á betri samræmingu aðgerða innan stjórnsýslukerfisins.

### **2.2.1 Stjórnsýslukerfið og aðstaða til áætlanagerðar á sviði byggðamála**

Markmið þessa hóps var að kanna sambandið milli ákvarðana sem teknar eru á sviði byggðamála og hvernig þeim er fylgt eftir og hver hin raunverulega niðurstaða verður. Reynt var að bera saman milli landanna hvernig ákvörðunartaka færi fram í stjórnsýslukerfinu og hvernig samspilið milli stjórnmalamanna og embættismanna væri í því ferli. Sérstök áhersla var lögð á hlut stjórnsýslustofnana, sem höfðu með höndun mótun og framkvæmd byggðastefnu. Reynt var að skoða starfsskilyrði þessara stofnana og samband þeirra við þá aðila sem áhrif hafa á hver raunverulegur árangur verður af þeim aðgerðum sem beitt er hverju sinni.

## **2.3 Áhrif byggðaaðgerða, laga og annarra opinberra aðgerða á byggðapróun**

Athuganir þessa rannsóknahóps beindust einkum að því að meta og bera saman ýmsa þætti hefðbundinna byggðaaðgerða, bæði hvern þátt um sig og samanlögð áhrif. Stuðningsaðgerðir voru skoðaðar út frá því hvaða áhrif þær hefðu haft á byggðapróun og hvernig tekist hefði að ná þeim markmiðum, sem sett voru í upphafi. Markmiðið var að gera grunn að hugmyndum um nýjar aðgerðir á sviði byggðamála.

Starfsemi hins opinbera, til dæmis á vegum fagstofnana ríkisins, er mjög þýðingarmikil fyrir þróun byggðar jafnvel þó að ekki sé um að ræða starfsemi sem flokkast undir sérstakar aðgerðir í byggðamálum. Áhrif þessarar starfsemi á byggðapróun og tengsl við byggðastefnu hins opinbera og aðgerðir af hálfu heimamanna er verkefni þeirra tveggja hópa sem starfa að þessu viðfangsefni. Einnig var verkaskipting milli ríkis, héraða og sveitarfélaga skoðuð.

### **2.3.1 Athugun og mat á áhrifum byggðaaðgerða**

Markmiðið með þessu verkefni var að þróa aðferðir sem einfaldað gætu mat á raunverulegum áhrifum aðgerða í byggðamálum. Staðla þarf fyrirkomulag upplýsinga svo sem skráningu, tölfræðilegar heimildir og þær aðferðir sem notaðar eru. Með því má auðvelda samanburð milli einstakra landa og þar með opna leið til að miðla reynslu milli landanna. Leggja þarf áherslu á að skráningarkerfi landanna verði bætt og þannig gæti ef til vill orðið til vísir að frekara samstarfi milli Norðurlandanna á þessu sviði.

### **2.3.2 Staðarval opinberrar þjónustu og áhrif á byggðapróun**

Viðfangsefni þessa hóps var að rannsaka áhrif opinbera geirans á byggðapróun, einkum með tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á staðarval opinberrar þjónustu.

Á öllum Norðurlöndum hefur störfum á vegum hins opinbera fjölgað verulega. Þeir sem taka ákvarðanir innan opinbera geirans ráða því hvar þessari starfsemi er komið fyrir. Hverjar verða afleiðingar áframhaldandi vaxtar opinbera geirans? Hvernig munu nýju störf dreifast eftir svæðum? Hvaða áhrif mun sú þróun er verður innan opinbera geirans hafa á



byggðapróun? Að hve miklu leyti má skýra byggðapróun út frá hefðbundnum aðgerðum í byggðamálum og að hve miklu leyti út frá öðrum aðgerðum hins opinbera?

## **2.4 Áhrif tækni- og hagpróunar á byggðapróun - framtíðarsýn**

Rannsóknir á vegum NordREFO miðast að því að efla þekkingu á sviði skipulags- og áætlanagerðar og verða þannig betur í stakk búinn til að mæta framtíðinni en ella. Þessi hópur gengur einu skrefi lengra og reynir að daga upp framtíðarsýn. Einkum er fjallað um sambandið milli tækniþróunar, hagpróunar og samfélagsbreytinga. Hvernig má til dæmis nýta tækninýjungar sem best í þágu æskilegrar byggðapróunar og hvernig má nýta þær aðstæður sem eru í hagkerfinu hverju sinni á sem bestan hátt í sama tilgangi.

### **2.4.1 Áhrif breyttrar atvinnuskiptingar (struktúromvandling) og tækniframfara á byggðapróun**

Markmið þessa hóps var að rannsaka tækniþróun og þær breytingar sem orðið hafa á atvinnuskiptingu með tilliti til byggðapróunar og samband þessara þátta við efnahags- samfélags- og stjórnsmálalegar breytingar.

Skipta má verkefninu í þrjú meginþætti: Í fyrsta lagi eru rannsökuð hugtökin tækni, tækniframfarir og þróun og áhrif þessara þátta á atvinnuskiptingu eftir svæðum. Í öðru lagi er reynt að meta afleiðingar tækniframfara á byggðapróun, einkum með tilliti til breyttra framleiðsluhátta og möguleika til að auka dreifingu framleiðslunnar. Í þriðja lagi á að athuga skilyrði til þess að stýra tækniþróuninni. eru möguleikar á að stýra því hvaða tækninýjungar eru nýttar þannig að það sé í samræmi við þá samfélagsþróun sem æskilegust þykir hverju sinni?

## **3 Rannsóknáætlunin 1985-1989**

Rannsóknaráætlun árána 1985 -1989 var skipt í tvö meginviðfangsefni. Þessi viðfangsefni fjalla um byggðastefnu í samfélagi vaxandi valddreifingar og byggðastefnu í „netværksekonomi“. Hér á eftir fer nánari lýsing á starfssviði þessara hópa

### **3.1 Byggðastefna í samfélagi vaxandi valddreifingar**

Þetta rannsóknaverkefni fjallar um byggðastefnuna í samfélagi þar sem ábyrgð hins opinbera fer vaxandi á ýmsum svæðisbundnum og staðbundnum verkefnum. Hvernig er sambandið milli þessar auknu ábyrgðar heimaaðila og raunverulegs valds til ákvarðanatöku? Markmiðið með þessu verkefni er að lýsa og meta þær breytingar á stjórnsýslukerfi landanna sem hafa þýðingu fyrir byggðastefnu viðkomandi lands. Þessar breytingar einkennast af valddreifingu sem ef til vill má lýsa sem nýjum fasa í þróun hinna norrænu velferðarríkja.

### **3.2 Byggðastefna í „netværksekonomi“**

Með hugtakinu „netværksekonomi“ er átt við einhvern fjölda tiltekinna eininga í hagkerfinu og hin margvíslegu tengsl sem eru á milli þeirra. Með einingu er fyrst og fremst átt við iðnaðar- og atvinnufyrirtæki en einnig er um að ræða ýmiss konar þjónustu og jafnvel heimili. Þessar einingar eru háðar hver annarri og umhverfinu og ekki er hægt að skilja breytingar til fullnustu nema átta sig á því hvernig fyrirtækið er háð rekstrarumhverfi sínu. Rannsóknahópur um byggðastefnu í „netværksekonomi“ reynir að varpa nokkru ljósi á þau vandamál sem upp hafa komið við rannsóknir á þessu sviði. Einkum er leitast við að svara því hvernig byggðastefna, sem í framkvæmd er flókið samspil margra aðila, getur haft áhrif á framgang mála í hagkerfi sem er enn flóknara samspil enn fleiri aðila.

Auk ofangreindra tveggja rannsóknáætlana hafa verið stundaðar könnunar- og undirbúningsrannsóknir í því skyni að finna áherslusvið sem rannsóknir NordREFO gætu beinst inn á í framtíðinni.

## 4 Ný viðhorf í byggðamálum

### 4.1 Áhrif opinbera geirans á byggðaðróun - mikil þýðing, lítil umfjöllun

Byggðastefna hefur í framkvæmd einkum byggt á atvinnuskapandi aðgerðum. Ef til lengri tíma er litið miða allar stuðningsaðgerðir við atvinnulífið að því að dreifa störfunum þannig að þau séu sem mest í samræmi við dreifingu byggðarinnar.

Á síðasta áratug fór hlutur starfa innan opinbera geirans fram úr iðnaði og er þá miðað við hlutfall af heildarfjölda starfa. Þetta gerðist á öllum Norðurlöndunum nema í Finnlandi. Opinber starfsemi er í raun og veru eina atvinnugreinin sem máli skiptir þar sem árleg fjölgun starfa hefur verið 5-7% fram til 1980. Hlutur starfa á vegum hins opinbera er hæstur í Svíþjóð eða um 35% af heildarfjölda starfa. Vöxtur opinbera geirans hefur hins vegar verið örastur í Noregi.

Hlutfallslega virðist vöxtur opinbera geirans vera örastur í stærstu borgunum, einkum í Kaupmannahöfn vegna þess samdráttar sem orðið hefur í iðnaði. Sömu sögu er að segja um nyrstu jaðarsvæðin svo sem Finnmörku, Norður-Svíþjóð og finnska Lappland.

Óhætt er að fullyrða að starfsemi á vegum hins opinbera hefur geysimikla þýðingu í því skyni að halda uppi fullri atvinnu. Og ljóst er að aukning opinberrar starfsemi er einn af fáum þáttum sem hafa verulega þýðingu fyrir byggðaðróun og sem byggðastefna stjórnvalda getur haft áhrif á. Með þetta í huga kann það að virðast undarlegt hversu lítil áhersla hefur verið lögð á opinbera starfsemi sem mikilvægan þátt í atvinnuþróun landsbyggðarinnar. Umræður hafa hingað til að langmestu leyti snúist um iðnþróun og ný störf í iðnaði.

Umfjöllunin hefur einkennst af vangaveltum um það hvort hagkerfi landanna þoli frekari vöxt opinberrar starfsemi - eftirspurn eftir þjónustunni virðist vera fyrir hendi - ellegar hvort draga eigi úr opinberri starfsemi og veita á þann hátt aukið svigrúm fyrir einkarekstur. Stjórnámálmenn fjalla gjarnan um það hvernig auka megi skilvirkni í opinbera geiranum en þeim mun sjaldnar um það hvernig nýta megi opinbera geirann sem mikilvægan þátt í byggðapólitískum aðgerðum.

### 4.2 Áhrif tækniþróunar á byggðaðróun - mikil umfjöllun, lítil þýðing

Pólitískar umræður um tækniþróun eiga það sammerkt að menn líta framtíðina mjög björtum augum. Öll Norðurlöndin hafa þegar komið upp, eða áætla að koma upp, sínum eigin Silicon Valley, Hi Tech Center eða vísindagörðum. Ekki hefur verið mörkuð nein stefna um hvort vísindagarða af þessu tagi eigi að staðsetja í nánd við stærstu borgirnar svo sem Kaupmannahöfn og Stokkhólm - eða á jaðarsvæðum svo sem Uleåborg eða Ísafirði.

Á hinum Norðurlöndunum hafa umfangsmiklar athuganir verið gerðar í því skyni að kanna áhrif tækniþróunar á samfélagsþróunina.

- Hin svonefnda tækninefnd í Finnlandi fjallar um þörfina fyrir nýja tækni og allar hugsanlegar afleiðingarnar af nýrri tækni. Reynt er að taka fyrir alla þætti samfélagsins.
- Í athugun á vegum sænsku byggðanefndarinnar eru eftirtalin tæknisvið talin hafa mikla þýðingu fyrir hagvöxt í framtíðinni: upplýsingatækni, framleiðslutækni í smáíðnaði, efnistækni og líftækni.
- Norsk athugun á þessu sviði nefnist „Atvinnustefna. Ný tækni. Ný framleiðsla“ og fjallar hún einkum um nýsköpun í iðnaði og hvort beita eigi almennum aðgerðum er nái til allra fyrirtækja ellegar sértækum aðgerðum er nái til valdra fyrirtækja.
- Umhverfismálaráðuneytið og skipulagsyfirkvöld í Danmörku hafa í mikilli athugun er nefnist „Landsskipulag 1983-2000“ fjallað almennt um sambandið milli tækniframfara og atvinnuþróunar.

Við samanburð á þessum fjórum viðamiklu athugunum á áhrifum tækniþróunar er það einkum sláandi hversu ólíkum aðferðum er beitt í hverju landi til að nálgast viðfangsefnið. Ekki er að sjá neitt samræmi í því hvernig vandamálin eru flokkuð eða hvaða málaflokkar eru álitnir hafa mesta þýðingu. Ástæðan er sú að enn hefur tæknipólitik á Norðurlöndum ekki verið fastskorðuð í stjórnkerfinu. Viðfangsefnið hefur ekki verið skilgreint og innan ríkisgeirans eru ekki fyrir hendi neinar venjur eða hefðir um meðferð mála af þessu tagi. Hjá stjórnvöldum á Norðurlöndum hefur ekki komið fram neitt það er bendir til að hafa eigi byggðasjónarmið til hliðsjónar við stefnumótun á sviði tæknimála. Þó virðast menn vera bjartsýnir á að tækniframfarir hafi jákvæð áhrif á byggðapróun. Á meðan afstaða stjórnvalda liggur ekki fyrir er ekki ástæða til að ætla að tækniframfarir muni hafa nein veruleg áhrif til að draga úr byggðaröskun.

### **4.3 Valddreifing - mikil umfjöllun, mikil þýðing.**

Í lok sjöunda áratugarins voru umræður um byggðamál mjög líflegar á Norðurlöndunum. Nokkuð skipti í tvö horn milli þeirra er fylgjandi voru mikilli dreifingu stuðningsaðgerða og hinna sem hölluðust að því að dreifa fjármagninu fremur á færri staði en byggja þá þeim mun betur upp. Þeir síðarnefndu höfðu betur og á sjöunda áratugnum styrktist byggðapólitísk áætlanagerð mjög í lénum, ömtum og fylkjum þ.e. á millistigi stjórnsýslukerfisins.

- Á níunda áratugnum hefur valddreifing komið að nýju og með vaxandi þunga inn í umræður um byggðamál. Þessu til stuðnings má nefna þrjú dæmi:
- Á Norðurlöndunum hefur sveitarstjórnarstiginu verið falin aukin ábyrgð, einkum í atvinnumálum. Þetta á þó ekki við um Ísland í sama mæli og hin Norðurlöndin
- Af hálfu stjórnvalda á hinum Norðurlöndunum hefur verið mikill vilji til tilraunastarfsemi í þá átt að slaka á ýmiss konar stjórnunar- og skrifinnskureglum í því skyni að auka sjálfstjórn sveitarfélaganna. Í öllum löndunum nema á Íslandi eru í gangi tilraunir með svonefndar „frikommuner“. Nokkrum völdum sveitarfélögum í ýmsum landshlutum eru fengin verulega aukin völd yfir eigin málum og fylgst er með hvort þau beiti að einhverju leyti betri aðferðum við lausn mála en ella hefði verið.
- Hugmyndir sem miða að því að færa stefnumótun og aðgerðir í atvinnumálum í hendur heimamanna virðast ætla að verða nokkurs konar allsherjarlausn allra vandamála. Það sætir í raun furðu að mikill fjöldi aðgerða sem miðast að því að efla staðbundið atvinnulíf hafa falist í því að styrkja einkarekstur. Einkum ef tekið er mið af því hversu öflugar launþegahreyfingarnar eru á Norðurlöndunum.

Skoðanir eru nokkuð skiptar um það hvort sú valdatilfærsla sem átt hefur sér stað til sveitarfélaganna, hafi komið til vegna þeirrar sannfæringar stjórnámálanna að staðbundin vandamál séu best leyst heima í héraði. Ellegar hvort raunveruleg ástæða sé skortur miðstjórnarvaldsins á nothæfum hugmyndum um lausn mála og það hafi knúið fram aukna dreifingu valds. Hvor skýringin sem verður fyrir valinu breytir ekki þeirri staðreynd að sú þróun sem orðið hefur í átt til aukinnar valddreifingar hefur haft mikil áhrif á sviði byggðamála. Í ljósi þessa verður hér á eftir fjallað um þróunina í hverju landi fyrir sig.

## 5 Noregur

### 5.1 Byggðapróunin

Eftir síðari heimsstyrjöldina unnu Norðmenn að því að endurreisa atvinnulífið eftir hernámið. Ekki er hægt að segja að um eiginlega byggðastefnu hafi verið að ræða heldur var megintilgangurinn einfaldlega sá að hámarka þjóðartekjurnar. Hagvöxturinn orsakaði mikinn tilflutning á störfum milli héraða og þegar í ljós kom að vinnuaflið varð ekki flutt jafn auðveldlega og störfin leiddi það til atvinnuleysis á vissum svæðum og í vissum atvinnugreinum. Stjórnvöld reyndu að sporna við þessum vanda með því að styrkja atvinnulífið á landsbyggðinni. Með því að kortleggja kerfisbundið þær auðlindir sem voru fyrir hendi átti að vinna traustar byggðaáætlanir og átti framkvæmdin að vera í höndum ráða á fylkjavísu. Með því að iðnvæða héruðin áttu að þróast fleiri og stærri byggðakjarnar og koma á þann hátt í veg fyrir fólksfækkun.

Árið 1960 var Byggðasjóði Noregs (Distriktenes Utbyggingsfond eða DU) komið á fót. Meginhlutverk sjóðsins var að veita stuðning til nýsköpunar í atvinnulífinu og aðstoða þau fyrirtæki sem fyrir voru á jaðarsvæðunum við að færa út kvíarnar. DU var fyrst og fremst komið á fót í því skyni að bæta úr þeim skorti sem var á fjármagni á landsbyggðinni.

Í lok níunda áratugarins hafa byggðavandamálín og markmið byggðastefnunnar verið tekin til endurskoðunar. Í raun og veru eru byggðavandamálín jafnerfið úrlausnar og af sama toga og þegar DU tók til starfa. (Einhæft atvinnulíf, verulegt atvinnuleysi, brottflutningur, ójöfn kynjaskipting o.fl.). DU starfar enn þann dag í dag en með nokkuð öðrum hætti.

Breyttar ytri aðstæður krefjast engu að síður nýrra ráða, annarra vinnuáferða og áherslubreytinga. Nú er um að ræða harðnandi samkeppnisaðstöðu með meiri kröfur um sveigjanleika og dugnað við erfiðar aðstæður. Umfangsmiklar tæknibreytingar hafa verulega dregið úr þeim vanda sem fylgdi því að vera fjarri markaði. Nýir aðilar sem hafa yfir að ráða meiri þekkingu hafa komið til starfa á svæðum þar sem DU var einn um hituna áður. Menn hafa áttað sig á að möguleikar héraðanna til að halda uppi blómlegri starfsemi til lengri tíma velta algerlega á að skipting milli kynjanna verði jafnari, en á brottflutningssvæðum eru konur venjulega fyrri til að flytja á brott. Auknar kröfur til vinnunnar og vinnuumhverfisins gera það að verkum að tekið er tillit til fleiri mikilvægra þátta þegar fólk velur sér búsetu. Til dæmis má nefna möguleika til að njóta þjónustu, afþreyingar og menningarlífs, tvö störf fyrir hverja fjölskyldu og svo framvegis.

Að mati DU felst jákvæð þróun atvinnulífsins í því að aðgerðum sé ekki aðeins beint að einstaka fyrirtækjum heldur að heilum atvinnugreinum. Einkum þarf að leggja áherslu á endurskipulagningu á þeim svæðum þar sem atvinnulíf er einhæft og stendur höllum fæti.

Áherslubreytingin varðandi markmið byggðastefnunnar kemur vel fram nýrri stefnumótun DU. Þessi stefnumótun felur í sér að gengið er út frá því að áfram verði mikil þörf á að DU verði öflug stofnun þar sem áfram verði haldið á þeirri braut að flytja hluta starfseminnar til fylkjanna, en með nokkuð annarri verkaskiptingu en til þessa.

Megináherslan sem kemur fram í fyrstu grein í lögum sjóðsins verður óbreytt, það er að stuðla að stöðugu og arðbæru atvinnulífi á norsku landsbyggðinni. Áhersla verður lögð á fjögur svið sem hvert um sig eru svar við þeim kröfum sem upp hafa komið þótt út frá

mismunandi forsendum sé. Sú áhersla sjóðsins að stuðla að stöðugu og arðbæru atvinnulífi er óbreytt í lögunum, en nú á sjóðurinn að sækja meira á gagnvart atvinnulífinu. Fram til þessa hefur hefur hins vegar verið leitað eftir frumkvæði frá fyrirtækjunum.

Eftir endurskipulagningu á DU að vera virkari og krafa er um að frumkvæði komi frá sjóðnum og leitað verði að nýjum áherslum. DU hefur skilgreint eftirfarandi fjögur svið sem sérstök áherslusvið á næstu árum:

### **Byggðapróun**

- Hafa bestu faglegu þekkingu og upplýsingar um byggðamál.
- Styrkja og efla það þróunarstarf sem fram fer í héruðunum.
- Stuðla að breytingu og endurskipulagningu á atvinnulífi í héruðum þar sem atvinnulíf er einhæft.
- Stuðla að jafnari dreifingu starfa og atvinnu um landið.

### **Þróun fyrirtækja**

- Stuðla að stofnun nýrra fyrirtækja á landsbyggðinni.
- Taka þátt í breytingu og endurskipulagningu atvinnulífsins í sveitarfélögum með einhæft atvinnulíf.
- Styðja frekari þróun þess atvinnulífs sem fyrir er á svæðum sem standa mjög höllum fæti.

### **Málefni kvenna**

- Efla og auka framboð af kvennastörfum á landsbyggðinni.
- Auka þekkingu og áhuga kvenna fyrir störfum utan heimilis.
- Gera rannsóknir sem leiða í ljós hvaða umhverfisþættir skipta konur mestu við val á búsetu.

### **Tengsl við samfélagið**

- Vera þýðingarmikill umsagnaraðili varðandi byggðastefnuna.
- Stuðla að stöðugri endurskoðun á skipulagi DU til að bæta fagleg vinnubrögð hjá stofnuninni.

## **5.2 Stofnanir á sviði byggðamála**

Í Noregi er nú unnið að breytingum á ákvarðanaferlinu í þeim hluta stjórnkerfisins sem fer með byggðamál. Ástæðan er að upp hafa komið kröfur um skýrari línur í verkaskiptingu og skiptingu ábyrgðar milli stjórnsýslustiga. Í stjórnstöðvum DU er mönnum ljóst að miklar breytingar eiga sér stað á sviði byggðamála. Á starfssvæðum sjóðsins komu til nýir aðilar, til dæmis bankar, jafnframt því sem sveitarfélögin urðu mun virkari í beinum byggðaaðgerðum. Auk þessa urðu þýðingarmiklar breytingar á tekjustofnum sveitarfélaganna og tilraunir eru gerðar með svonefnd frjáls sveitarfélög (frikommuner).

Í núverandi skipulagi DU deilist ábyrgðin á margar hendur. Staðbundnar stofnanir fjalla um mál og gefa umsagnir samtímis því að miðstýrðar stofnanir sjá um úthlutun á fjármunum.

Óskir eru um að víkja frá þessu fyrirkomulagi og taka upp kerfi sem felur í sér að flytja ábyrgðina algjörlega í hendur heimamanna.

Tvær meginlínur eru þó ráðandi. Menn eru sammála um að annars vegar eigi yfirstjórn atvinnulífsins að vera í höndum miðstjórnarinnar og hins vegar að flytja áherslurnar frá fjárfestingarstyrkjum yfir í aðgerðir sem miða að því að auka þekkingu og hæfni. Jafnvel þótt ekki liggi fyrir hvernig DU muni starfa á fylkjustiginu í framtíðinni, er þegar búið að móta megin stefnuna sem vinna skal eftir. Í stað hinnar hefðbundnu stjórnunar sem fól í sér stýringu með lögum og reglugerðum skal leitast við að taka mið af markmiðum og árangri. Ákvarðanir skulu teknar á lágsta hugsanlega stjórnstigi sem verjandi er án þess að það komi niður á verkefnum. Það stjórnstig sem falið er að sjá um ákveðin verkefni skal einnig hafa með höndum framkvæmdina á „sínur“ málum og bera síðan fulla ábyrgð á afleiðingunum. Afgreiðslutíma erinda skal stytta verulega og verkefni sem hingað til hafa verið falin sjóðakerfinu, en aðrir aðilar geta afgreitt með jafngóðum eða betri árangri, skulu flutt til þeirra síðarnefndu. Markmiðinu um fjölgun arðbærra starfa skal í framtíðinni fremur náð með aðgerðum sem hafa þýðingu fyrir þróun heilla atvinnugreina eða fyrir afmörkuð svæði.

Í Noregi hefur þremur verkefnum verið komið á fót til samræmis við ofangreind markmið. Þessi verkefni eru á sviði sjávarlíffræði, hagnýtrar upplýsingatækni og á sviði stjórnunar og skipulagsfræði. Verkefnin eru fjármögnuð með framlögum til byggðamála, það er framlögum sem sú deild ræður yfir sem fer með sveitarstjórnarmál í ráðuneyti sveitarstjórna- og atvinnamála. DU hefur einnig lagt fram fé til þessara verkefna. Starfsmenn DU sitja í stjórn og fylgjast með þeim. Sveitarfélögin, fylkin og stjórn DU taka ekki þátt í ákvörðunum um notkun þessara fjármuna þó að fylkin geti að vísu komið með tillögum um ný áherslusvið.

Markhóparnir eru fyrst og fremst fyrirtæki og rannsóknastofnanir. Árið 1988 voru 40-50 millj. norskra króna notaðar í þessu skyni. Skilyrði fyrir úthlutun er fyrst og fremst að fyrirtækin taki sjálf þátt í fjármögnun verkefnanna. Verkefnin eru ekki eingöngu miðuð við svæði sem standa höllum fæti, heldur er fyrst og fremst um að ræða almennar aðgerðir í því skyni að stuðla að nýsköpun og dreifingu tækninýjunga.

### 5.3 Hlutverk fylkjanna

Í tengslum við endurskipulagningu DU verða einnig breytingar á þeirri starfsemi fylkjanna sem snýr að atvinnulífinu. Fylkin hafa séð um fjölda stuðningsaðgerða fyrir hönd ríkisins, það er að segja flutningsstyrki, fjárfestingar- og rekstrarstyrki til verslana í dreifbýli og stuðning við átaksverkefni sem eru fjármögnuð af ráðuneyti atvinnu- og sveitarstjórnarmála. Einnig hefur það verið hlutverk fylkjanna að sjá um ráðgjöf við staðarval fyrirtækja samkvæmt sérstökum lögum. Auk þessa eru fylkin umsagnaraðili vegna sérstakra skattalaga um dreifbýlið (Distrikt skatteloven) og ráðgefandi við bankaeftirlitið og bankakerfið.

Hlutverk fylkjanna vegna DU er einkum þrenns konar varðandi atvinnulífið:

1. Að veita lán og ábyrgðir til ýmiss konar starfsemi.
2. Að annast umsýslu með fjárfestingastyrkjum og styrkjum til þróunarstarfsemi í fyrirtækjunum



3. Að framfylgja lögum þar sem DU er falið „að kanna alla möguleika atvinnulífs landsbyggðarinnar og stuðla að því að þeir verði nýttir með ráðgjöf, frumkvæði, skipulagningu og ýmiss konar samræmingaraðgerðum“

Fylkin eru því í raun þær stofnanir sem sjá um framkvæmd fyrir DU í héruðunum. Hlutverk þeirra er að undirbúa öll mál og afgreiða mál innan ákveðinna málaflokka. Að öðru leyti blandar DU sér ekki í það hvernig fylkin skipuleggja starfsemi sína í héruðunum.

Í endurskipulagningu á starfi DU er gengið út frá því að hlutverk fylkjanna breytist nokkuð. Í núverandi verkaskiptingu milli þeirra stofnana sem starfa í héraði og nær ráðuneytunum er gert ráð fyrir því að fylkin sjái um það starf sem fram fer í héraði.

Umfjöllun um umsóknir verður í höndum fylkjanna, en umsagnir um styrki innan vissra marka verða í höndum sérstakra atvinnudeilda. Fram til þessa hefur verið einkennandi að umfjöllun erinda hefur verið bundin mjög nákvæmum reglugerðum. Markmiðið með endurskipulagningu á DU kerfinu er að fylkin eiga að bera fjárhagslega ábyrgð á þeim verkefnum sem þau koma á fót. Einnig á sú ráðgjöf og eftirlit, sem starfsmenn DU í fylkjunum hafa hingað til annast, að flytjast yfir til fylkjanna. Fylkin eiga áfram að bera fulla ábyrgð á umfjöllun erinda en ekki á að fjalla um einstakar umsóknir í aðalstöðvum DU.

Þessar aðgerðir krefjast þess að breytingar verði gerðar á reglugerðum og markmiðið er að auka skilvirkni í meðferð umsókna. Fylkin fá meiri ábyrgð á því að fylgja eftir verkefnum og sjá hvernig þeim reiðir af en jafnframt verður sú skylda lögð á herðar þeim að veita upplýsingar um framgang mála til aðalstöðva DU. Einnig verður það hlutverk fylkjanna að annast samskipti og samstarf við sveitarfélögin. Markmiðið með því er að skerpa verkaskiptinguna milli sveitarfélaga og fylkja á sviði byggðamála.

Fylkjunum verða falin ný verkefni er varða:

- Eftirlit með því að skilyrði og forsendur séu í lagi í tengslum við útborgun styrkja.
- Ráðgjöf og eftirlit með fyrirtækjum sem DU hefur veitt stuðning, þar með talið skoðun á ársreikningum í samvinnu við DU deild Noregsbanka.
- Skýrslur um stöðu atvinnufyrirtækja, samvinnu við húsnæðislánabanka, ásamt því að fylgjast með fyrirtækjum sem hætta rekstri eða verða gjaldþrota.

Ennfremur er um að ræða verkefni á sviði ráðgjafar og eftirlits umboðsstörf og ýmiss konar fulltrúastörf ásamt söfnun tölfræðilegra upplýsinga meðal annars fyrir DU.

Ástæða þess að fylkin fá aukin verkefni á sviði rekstrarráðgjafar er meðal annars vegna endurskipulagningar á Iðntæknistofnun Noregs og flutningi iðnráðgjafanna til fylkjanna. Ástæða þess að iðnráðgjafarnir voru fluttir er sú að stjórnvöld óskuðu eftir betri samræmingu staðbundinnar atvinnuráðgjafar í von um að ráðgjöf til fyrirtækjanna yrði skilvirkari. Fylkjunum hafa því verið falin fleiri verkefni og vegna þess hefur verið komið á fót nýjum deildum og stofnunum á vegum fylkjanna.

Það er enn mjög óljóst hvernig þetta kerfi mun að lokum líta út. Reiknað er með að það taki um fjögur ár að byggja upp viðunandi fyrirkomulag. Mikið veltur á því hver niðurstaðan verður í tilraunum með svonefnd „frjáls fylki“, þar sem slakað er verulega á þeim lögum og reglum sem snúa að atvinnulífinu. Ýmsar nýjar leiðir og lausnir eru á tilraunastigi í þessum

fylkjum. Verði niðurstaðan jákvæð mun sú reynsla nýtast því kerfi sem verið er að byggja upp fyrir fylkin og starfsemi DU þar.

Norður-Þrándalög eru það fylki sem lengst er komið í þessari tilraunastarfsemi og er rétt að gera nánari grein fyrir því.

Norður-Þrándalög eru nú „frjálst fylki“ á sviði atvinnumála. Það felur í sér að fylkið er leyst undan ýmsum lögum um atvinnulífið. Þetta þýðir að fylkið er ekki lengur hluti af DU kerfinu. Í tengslum við þetta aukna frjálsræði var störfum í þeirri deild sem fer með atvinnumál fjölgað um fjögur, úr 21 í 25 störf. Til grundvallar ákvarðanatöku um stuðning eru þær meginlínur sem yfirstjórn atvinnumála í fylkinu hefur lagt. Þessar meginlínur byggjast á pólitískum áherslum í fylkinu. Til að fylgja eftir þessum meginlínunum hefur verið komið á ákveðnu kerfi við meðferð erinda þar sem gerðar eru kröfur um að þau störf, sem hugsanlega verða til, séu bæði varanleg og arðbær. Þessi yfirstjórn atvinnumála dregur upp þann fjárhagsramma sem fara skal eftir, en embættismenn hafa umboð til að veita allt að 1 milljón norskra króna til stuðnings einstaka verkefnum. Ákvarðanir um hærri upphæðir eru teknar af stjórn atvinnumála í fylkinu.

Það fé sem til ráðstöfunar er kemur úr atvinnuþróunarsjóði fylkisins, en hann hefur til ráðstöfunar framlög sem DU fékk áður ásamt öðrum fjármunum sem fylkisstjórnin hafði áður yfir að ráða. Fylkið ber þar með sjálft fjárhagslega ábyrgð ef tap verður á einstaka verkefnum. Ef um tap er að ræða kemur það beint niður á atvinnuþróunarsjóðnum. Að vísu renna til fylkisins framlög úr sérstökum sjóði hjá DU, sem ætlaður er til þess að mæta slíkum áföllum. Stærð þessara framlaga er reiknuð út í hlutfalli við stærð þessara áfalla á landsvísu. Séu áföll eða tap í fylkinu minni en í meðaltali í landinu hagnast fylkið á því. Árið 1988 var tap Norður-Þrándalaga 4,3 milljónir norskra króna, sem var undir landsmeðaltali.

## **5.4 Samstarf ríkis, fylkja og sveitarfélaga á sviði byggðamála.**

Á sviði byggðamála er nú unnið að því að þróa nýjar leiðir í samskiptum milli ríkis, fylkja og sveitarfélaga. Ein meginbreytingin felst í því að sveitarfélögin verða stöðugt virkari í ákvörðunarferlinu í byggðamálunum og óskir eru uppi um að leggja meiri áherslu á rekstrarstyrki og stuðning við nýjar atvinnugreinar. Í raun þýðir þetta flutninga á verkefnum frá ráðuneyti atvinnu- og sveitarstjórnarmála til aðalstöðva DU og frá aðalstöðvum DU til fylkjanna. Að því er stefnt að sveitarfélögin sjái alveg um ýmis verkefni á eigin ábyrgð. Stefnan er að gera DU ábyrgari gagnvart ráðuneytinu og fylkin ábyrgari gagnvart DU fyrir því að árangur verði í samræmi við þau markmið sem sett hafa verið. Einnig er stefnt að því að auka faglega samvinnu við banka, stofnanir á vegum atvinnugreinanna og rannsóknastofnanir af ýmsu tagi.

Samkvæmt áætlunum DU á hlutverk fylkjanna að felast í því að skipuleggja og ákveða framkvæmdaröð verkefna á sviði byggða- og atvinnuþróunar innan þess ramma sem settur hefur verið um markmið og áætlanir.

Mikilvægustu málaflokkar verða umfjöllun um einstök erindi, að fylgja eftir verkefnum í fyrirtækjunum, tilraunastarfsemi/átaksverkefni og upplýsingasöfnun um byggðamál, samstarf við sveitarfélögin á sviði byggðamála ásamt eftirliti og skýrslugerð um árangur starfsins. Einnig ber fylkið ábyrgð á eftirliti og eftirfylgni við einstök verkefni. Þá ber fylkið skýlaust ábyrgð ef tap verður á þessum fjármunum. Þessari auknu ábyrgð fylgir einnig mikið frelsi í notkun fjármuna til atvinnuuppbyggingar í héraðinu en það þýðir aftur á móti að slaka verður

verulega á reglugerðum sem nú eru í gildi. Einnig hefur fylkið mjög frjálsar hendur með það hvernig rekstrinum er hagað innan marka fylkisins.

## 5.5 Hlutverk sveitarfélaganna

Frá og með árinu 1987 er á fjárlögum norska ríkisins liður sem ætlaður er til að fjármagna atvinnuþróunarsjóði í sveitarfélögunum. Umsjón er í höndum byggðadeildar í atvinnu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Markmiðið með þessu framlagi er að styrkja staðbundin átaksverkefni á svæðum sem standa höllum fæti. Þetta er nýr sjóður sem kemur til viðbótar atvinnuþróunarsjóði sem er fjármagnaður með gjaldi á vatnsaflsvirkjanir og sjóði sem er fjármagnaður með framlögum frá sveitarfélögunum.

Árlegt framlag er 1 millj. norskar kr. á hvern sjóð. Sveitarfélögin deila síðan út þessum fjármunum eftir reglum sem settar eru af stjórnvöldum og stefna stjórnvöld að því að efla þessa sjóði. Árið 1987 nam framlagið alls um 70 milljónum norskra króna, en lækkaði í 46 milljónir árið 1988 og var síðan hækkað aftur í 64 milljónir árið 1989. Ráðuneytið stefnir að því að hækka þetta framlag í 150 milljónir norskra króna frá árinu 1991. Í sveitarfélögunum eru það pólitískt kjörnar stjórnir sem ráðstafa fé úr þessum atvinnuþróunarsjóðum. Fjármunum á meðal annars að ráðstafa til þess að auka tilraunastarf á vegum sveitarfélagsins á sviði atvinnumála og til ýmiss konar framkvæmda í tengslum við þá tilraun sem verið er að gera með „frjáls sveitarfélög“.

Framlög til einstakra sveitarfélaga úr þessum nýja atvinnuþróunarsjóði sveitarfélaganna voru metin af DU. Hvert framlag var 1 milljón norskra króna eins og áður sagði. Tekjuhá sveitarfélög fengu ekkert af þessu framlagi. Á árinu 1987 fékk aðeins ákveðinn hópur sveitarfélaga framlag og síðan annar hópur árið 1988. Framlögin eru aðeins veitt í eitt skipti. Á árinu 1989 var til viðbótar veitt 1/2 milljón til þeirra sveitarfélaga sem fengu úthlutað í fyrsta skipti. Stefnt er að því að koma á varanlegu skipulagi við úthlutun þessara framlaga eftir 1991. Eftir það eiga sveitarfélögin að fá sjálfvirk framlög í þessa atvinnuþróunarsjóði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum svo sem að í sveitarfélaginu sé unnið skipulega að átaksverkefni og að í sveitarfélaginu sé til áætlun um atvinnuuppbyggingu.

Hlutverk fylkjanna á að verða að sjá til þess að sveitarfélögin uppfylli þessi skilyrði. Einnig eiga fylkin að sjá um að úthluta framlögum til atvinnuþróunarsjóðanna í sveitarfélögunum. Sveitarfélögin eiga síðan árlega að gefa fylkjunum skýrslu um það hvernig fjármuninum er varið. Núna eru fylkin ráðgefandi gagnvart ráðuneytinu um forgangsröðun sveitarfélaganna. Fari úthlutun úr sjóðunum upp fyrir ákveðna upphæð þarf sérstaka heimild frá ráðuneytinu.

Árið 1989 voru framlög úr þessum atvinnuþróunarsjóðum eingöngu notuð til fjárfestingar á sviði vöruþróunar, markaðsfærslu og almennt til að auka þekkingu og hæfni í fyrirtækjunum. Framlögin voru ekki notuð til beinnar fjárfestingar í byggingum eða vélum. Segja má að þessir sjóðir geti stutt hvers kyns smáverkefni, en stefnt er að því að forðast það að DU styðji verkefni sem þegar eru studd af atvinnuþróunarsjóðunum. Lítil verkefni eru ekki talinn eins áhættumikil og stór verkefni. Þess vegna eiga sveitarfélögin fremur að sjá um minni verkefni. Helst eiga sjóðirnir að vera hreinir styrktarsjóðir og peningarnir eiga að vera í umsjá sveitarfélagsins. Kjósi sveitarfélagið fremur að geyma fjármunina í einkageiranum í öðrum sjóðum verður sveitarfélagið að eiga fulltrúa í stjórn þeirra sjóða.

## 6 Finnland

### 6.1 Byggðapróunin

Allt frá árinu 1966 er að finna í finnskum lögum ákvæði sem lúta að byggðastefnu. Síðan hafa ákvæðin verið víkkuð út bæði hvað varðar innihald og þau svæði sem þeim er ætlað að ná til. Fram á miðjan áttunda áratuginn náðu lögin eingöngu til þeirra svæða sem talin voru standa höllum fæti í atvinnumálum og var í þessu sambandi talað um „þróunarsvæðastefnu“.

Eftir 1975 snúast markmiðin í auknum mæli um það að koma á jafnvægi byggðapróunar í öllu landinu, svonefnd byggðastefna. Innan ramma byggðastefnunnar er lögð áhersla á að byggja upp kerfi þéttbýlisstaða í héruðunum. Segja má að finnska þróunarsvæðastefnan frá sjöunda áratugnum hafi gengið út frá ákveðinni mynd af byggðavandanum og var þessi mynd eða skilgreining á þróunarsvæðunum samþykkt af ríkisstjórninni. Skiptingin í svæði var í stórum dráttum óbreytt frá 1970 til 1975 en eftir það urðu þróunarsvæðin fjölbreyttari. Árið 1982 voru opnaðir möguleikar á að skilgreina afmarkað svæði, til dæmis sveitarfélag eða hluta af sveitarfélagi, sem „sérstakt þróunarsvæði“. Árið 1987 höfðu 95 slík svæði verið skilgreind.

Síðan á árinu 1975 hafa verið gerðar í hverju léni sérstakar íbúa- og atvinnuþróunarskrár. Þessar skrár eru síðan lagðar til grundvallar áætlunum hjá lénisstjórnunum og einstökum geirum stjórnkerfisins. Þessar skrár eða áætlanir eru gerðar í þeim stofnunum sem hafa byggðamálin með höndum og síðan samþykktar af ríkisstjórninni. Áætlanirnar eru byggðar á mannfjöldaspám finnsku hagstofunnar en í þeim er einnig að finna leiðréttingar sem gerðar eru með tilliti til áætlaðrar þróunar í búferlaflutningum. Þessar íbúaskrár eru mest notaðar við áætlanagerð innan velferðargeirans.

Í öðru lagi hefur innihald byggðastefnunnar verið víkkað í tengslum við byggðaáætlanagerð. Þessi áætlanagerð felur í sér að lénisstjórnin vinnur áætlun til þess að ná ýmsum markmiðum á sviði byggðamála í léninu.

Á árunum 1976-1978 var einkum lögð áhersla á að tengja byggðaáætlanir áætlanagerð einstakra ráðuneyta. En á árunum 1983-1985 var lögð meiri áhersla á vandamál einstakra svæða og möguleika þeirra, en tengslin við meginmarkmið byggðastefnunnar voru óljós. Segja má að níundi áratugurinn hafi einkennst af nokkurs konar „aðgerðapökkum“ á nokkrum afmörkuðum svæðum sem stjórnvöld höfðu valið. Þetta á einkum við þau svæði landsins þar sem atvinnulífið er hvað veikast, svo sem stöðnuð iðnaðarsvæði og dreifbýl jaðarsvæði, en einnig hefur verið gripið til aðgerða til að draga úr þenslu á höfuðborgarsvæðinu.

Annað sem er dæmigert fyrir níunda áratuginn er langtíma áætlanagerð með áherslu á þekkingariðnað, dreifingu tækninýjunga, styrkingu á hvers konar staðbundnu þróunarstarfi og áhersla á aukna skilvirkni þeirra stofnana sem hafa með höndum fjárveitingar til byggðarmála. Einnig er að finna ýmsar stjórnmalalegar áherslur í málefnasamningum ríkisstjórna einkum varðandi breytingar á gerð atvinnulífsins og viðbrögð við tímabundnum kreppum. Að lokum má nefna tilviljanakenndar aðgerðir ríkisstjórna í tengslum við verkefni á þróunarsvæðunum, sérstaka áætlun fyrir höfuðborgarsvæðið og aðgerðir til að efla byggðapróun á landsbyggðinni.

## 6.2 Stofnanir á sviði byggðamála

Fyrirkomulag byggðamála í Finnlandi hefur þróast í þá átt að ríkisstofnanir í héraði hafa fengið aukið svigrúm og meira sjálfstæði.

Stjórn byggðamála er í höndum innanríkisráðuneytisins sem hefur stofnanir úti í héruðum landsins undir sinni stjórn. Árið 1966 var komið á stofn sérstakri stjórn yfir þróunarsvæðin og hafði þessi stjórn eigin skrifstofu. Þessi skrifstofa annaðist athuganir og undirbúning mála fyrir innanríkisráðuneytið sem bar endanlega ábyrgð á byggðastefnunni. Þar að auki var sérstök stofnun sem annaðist áætlanagerð á vegum ríkisins. Stjórn þróunarsvæða og sú stofnun sem sá um áætlanagerð fyrir ríkið voru lagðar niður árið 1973. Leifar þessara tveggja stofnana voru færðar saman og stofnuð sérstök áætlanadeild í innanríkisráðuneytinu. Meginverkefni þessarar áætlanadeildar var samræmd áætlanagerð í opinbera geiranum. Árið 1984 var þessi áætlanadeild síðan lögð niður og stofnuð byggðadeild í sama ráðuneyti og starfar hún enn.

Áherslusvið í finnskum byggðamálum eru samkvæmt hefð bundin í lögum og þróuninni er því auðvelt að fylgja með því að skoða breytingar á lögum um byggðastefnu. Á áratugnum 1966-1975 lögðu menn einkum áherslu á þróunarsvæði en það fól í sér svæðaskiptingu landsins þar sem svæðin höfðu misjafnan rétt til stuðnings hins opinbera á sviði byggðamála. Árið 1975 voru gerðar verulegar breytingar á lögnum þannig að allt landið var skoðað í samhengi þegar áherslur í byggðamálum voru ákveðnar. Í framhaldi af því varð lykilorðið byggðáætlanagerð með sérstakri áherslu á áætlanagerð í lénunum. Á sama tíma var einnig lögð áhersla á skyldu stjórnvalda til að taka tillit til byggðasjónarmiða í öllum sínum aðgerðum. Frá árinu 1982 og til dagsins í dag hafa mörg svæði önnur en hin hefðbundnu þróunarsvæði fengið viðurkenningu á því að þar séu veruleg byggðavandamál.

Ýmis starfsemi önnur hefur verið á sviði byggðamála en sú sem bein línis er bundin í lögum. Þetta á sérstaklega við um aðgerðir í land búnaðar málum, umfangsmiklar samgöngubætur og framkvæmdir við vatnsorku ver í nyrstu byggðum landsins ásamt uppbyggingu iðnaðar á vegum ríkisins. Aðgerðir af þessu tagi voru áberandi frá 1945 fram á miðjan áttunda áratuginn. Á áttunda áratugnum tók síðan við flutningur á opin berum stofnunum frá Helsinki ásamt því að markvisst var unnið að því að nýjum stofnunum yrði valinn staður utan höfuðborgar svæðisins. Þetta byggði á hugmyndum um uppbyggingu sérstakra vaxtar kjarna úti um landið og var stofnanaflutningurinn liður í því að styrkja þá. Í byrjun áttunda áratugarins fór einnig að gæta meiri fjöl breytni í byggða pólitískum aðgerðum. Menn áttuðu sig á því að byggða vanda málin voru marg slungnari en talið hafði verið. Í kjölfarið kom aukin áhersla á sérstök héraðsbundin verkefni og aukin áhersla á þátt töku sveitarfélaganna í uppbyggingu atvinnulífsins í lok áttunda áratug arins.

Eftir miðjan níunda áratuginn er greinileg tilhneiging í átt til vald dreifingar, þar sem áherslan er lögð á þróun einstakra svæða. Þetta hefur í för með sér endurskipulagningu á áætlanagerð á sviði byggðamála, aukið vald lénanna yfir þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru ásamt auknum áhrifum staðbundinna stofnana á inntak byggðastefnunnar. Valddreifingin felur í sér nýja skilgreiningu á áherslusviðum byggða stefnunnar. Komið hefur verið á fót samstarfshópum á ákveðnum sviðum svo sem vegna höfuðborgarsvæðisins, nýsköpunar í atvinnulífi einstakra staða og vegna dreifbýlisins.

Stjórn þeirra sjóða sem veita fjármunum til byggðamála hefur ávallt verið aðskilin frá þeim sem hafa með höndum byggðamálin að öðru leyti. Verkefnum og fjármunum hefur verið

valinn staður í stjórnkerfinu í samræmi við eðli einstakra verkefna. Aðgerðir á sviði skattamála heyra undir fjármálaráðuneytið en stuðningsaðgerðir í iðnaði heyra undir viðskipta- og iðnaðarráðuneyti.

Í byrjun áttunda áratugarins var komið á fót sérstakri stofnun, KERA, til að fara með byggðamálin. KERA er hlutafélag í eigu ríkisins og heyrir undir viðskipta- og iðnaðarráðuneytið. KERA fær árlega ákveðin fram lög á fjárlögum en hefur að öðru leyti nokkuð frjálssar hendur. Verka skiptingin milli ráðuneytisins og KERA felst í því að ráðuneytið veitir styrki en KERA veitir lán og ábyrgðir. Í lénunum er samvinna milli stofnana ráðuneytisins og KERA. Þróunin hefur verið í þá átt að KERA verður stöðugt líkara venjulegri bankastofnun.

Á miðjum áttunda áratugnum voru stofnaðar tvær nýjar einingar í stjórn kerfinu í því skyni að sjá um ákveðnar aðgerðir af hálfu stjórnvalda. Annars vegar var um að ræða staðarvalsdeild við atvinnumála ráðuneytið og hins vegar var um að ræða sérstaka valddreifingardeild við fjármála ráðuneytið. Þessar einingar tengdust lítillaga almennri áætlanagerð á sviði byggðamála.

Á níunda áratugnum kom til sögunnar nýr þáttur í tilraunum stjórnvalda til að hafa áhrif byggðapróun. Ýmsar opinberar stofnanir fóru að grípa til sjálfstæðra aðgerða innan síns starfssviðs. Þetta leiddi þó til þess að upp komu deilur um starfssvið í þeim tilvikum þar sem öðrum stofn unum eða ráðuneytum þótti farið inn á sitt svið.

Þessu til viðbótar má nefna enn einn nýjan þátt í byggðamálum í Finnlandi sem felst í átaki iðnaðarráðuneytisins til að styðja starfsemi smá fyrirtækja. Auk iðnaðarráðuneytisins hefur atvinnu mála ráðuneytið einnig komið við sögu á þessu sviði. Atvinnumála ráðuneytið hefur veitt styrki til atvinnu lausra sem vilja stofna eigið fyrirtæki. Einnig hefur landbúnaðarráðuneytið veitt stuðning til fyrir tækja rekstrar, en í litlum mæli. Að öðru leyti fellur stuðningur við smáiðnað undir við skipta- og iðnaðarráðuneytið. Í framkvæmd er fyrirkomulagið þannig að stjórn sýslu miðstöðvar úti í héruðunum sjá um þessar stuðnings aðgerðir. Röksemdin fyrir því er að það tryggir meiri staðar þekkingu en ef léns stjórnin sæi um úthlutun. Engu að síður eru það framlögin sem renna frá iðnaðarráðuneytinu til lénsstjórnanna sem hafa mesta þýðingu fyrir staðbundin verkefni á sviði byggðamála.

Við lok áttunda áratugarins voru þau byggðaverkefni sem unnið var að mjög ólík. Smám saman fluttist nokkur hluti eftirlits og eftirfylgni, sem var í höndum ríkisins, yfir til iðnaðarráðuneytisins. Í upphafi níunda áratugarins var því enginn einn opinber aðili í stjórnkerfinu sem hafði yfirumsjón með þróunarstarfsemi sem unnin var úti í héruðunum. Að vísu voru flestar mikilvægustu stuðningsaðgerðirnar gerðar á ábyrgð iðnaðarráðuneytisins, auk þess sem það hefur tekið á sig ábyrgð á að fylgja eftir og meta áhrifin af þessari starfsemi. En í raun voru það nær eingöngu Samtök finnskra sveitarfélaga sem höfðu umsýslu með þessum málum á þessum tíma.

Athuganir á þróun byggðar í Finnlandi hafa verið í höndum þeirra opin beru aðila sem fást við byggðamál. Iðnaðarráðuneytið hefur borið ábyrgð á athugunum og undirbúningsvinnu á meðan landbúnaðar- og skógræktarráðuneytið hefur borið ábyrgð á frumvinnslugreinunum og tekjuöflunarmöguleikum fólks á landsbyggðinni. Að frumkvæði þessara ráðuneyta var komið á fót samstarfshóp árið 1988 sem falið var að meta þróun byggðamála og byggðastefnu.

Af ofangreindu er ljóst að hægt er að skipta finnsku byggðastefnunni annars vegar í það sem snýr að afmörkuðum sviðum svo sem iðnaði og frumvinnslugreinum og hins vegar það sem miðar að breytingu á atvinnuháttum. Þetta tvennt tengist svo á ýmsan hátt í gegnum stofnanir og deildir bæði í miðju stjórnkerfisins og úti í héruðunum. Innanríkis ráðuneytið gegnir lykilhlutverki á báðum þessum sviðum samkvæmt sérstakri samþykkt frá 1982. Eftir 1987 hefur þróunin haldið áfram og einkum falist í því að gerðar hafa verið áætlanir um einstök áherslu svið. Undirbúningur slíkra áætlana er unninn af sérstökum starfs hópum úti í héruðunum sem hafa það hlutverk að vinna að og þróa sitt svið í héruðum landsins.

Hlutverk iðnaðarráðuneytisins í breytingum á atvinnulífinu felst í því að það skipaði fastan starfshóp árið 1987 með þátttöku atvinnumála ráðu neytisins, viðskipta- og iðnaðarráðuneytisins og KERA. Þessi starfs hópur byggir á vinnu starfshópa í héruðunum. Hóparnir leggja einkum áherslu á ýmiss konar átaksverkefni fyrir ákveðin svæði. Mikil vægasta markmiðið með starfi þessara hópa er að tekið sé skilvirkt á þeim vandamálum sem upp koma á landsbyggðinni í kjölfar breyttra atvinnu háttá. Á einstökum svæðum geta þessir tveir starfshópar unnið saman, það er sá hópur sem fer með þróunarmálin og hópurinn sem vinnur með sérstök áherslusvið í atvinnulífinu.

Enn einn þátturinn í finnskri byggðastefnu er meðferð þeirra á málefnum höfuðborgarsvæðisins. Á áttunda áratugnum höfðu atvinnu málaráðu neytið og fjármálaráðuneytið þennan málaflokk með höndum. Meðal annars var unnið að því að flytja opinberar stofnanir út á land. Á miðjum níunda áratugnum voru umbætur í húsnæðismálum og efling opinberrar þjónustu efst á baugi. Þessir málaflokkar voru í höndum bæði innanríkisráðuneytis og fjármálaráðuneytis.

Árið 1987 var komið á fót starfshóp með aðsetur í byggðadeild innan ríkisráðuneytisins til þess að fylgja eftir því starfi sem unnið hafði verið í því skyni að létta þrýstingnum af höfuðborgarsvæðinu. Einnig hefur verið lögð áhersla á að efla hlutverk millistigs stjórnáætlunarkerfisins í byggðamálum til samræmis við hugmyndir um aukna valddreifingu. Byggðadeild innanríkisráðuneytisins gegnir lykilhlutverki í þessu starfi. Efling millistigsins felur í sér að mikilvæg starfsemi flyst til áætlana deilda lénanna. Áætlanadeildirnar fá verkefni sín frá byggðadeild innan ríkis ráðu neytisins, en standa einnig í tengslum við landshöfðingja embættið. Áætlanadeildirnar vinna að gerð byggðáætlana ásamt því að sjá um það fé sem ætlað er til þróunarstarfa í léninu.

Í byrjun níunda áratugarins var komið á fót byggðanefndum í lénunum. Þessar nefndir voru ýmist skipaðar fulltrúum stjórnáætlunarflokkanna eða leikmönnum. Byggðanefndirnar fara yfir áætlanir og gefa umsagnir en taka ekki neinar ákvarðanir.

Aukin áhersla á valddreifingu hefur skapað þörf fyrir samræmingu milli stjórnvalda sem starfa í héruð unum. Til að ná aukinni samræmingu var komið á fót þverfaglegum samstarfshópum fyrir forgöngu léns stjórn anna. Þar með hefur lénsstjórn inni verið fengin í hendur umsjón með vissum stuðningsaðgerðum en þessir þver faglegu starfshópar taka þátt í að meta umsóknir og erindi sem berast lénsstjórninni. Í þessum starfs hópum eru fulltrúar frá áætlanadeild lénsins, iðnaðarráðuneytinu, atvinnu mála ráðu neytinu, svæðisskrifstofu KERA og búnaðarsambandi svæðisins.

## 6.3 Samstarf ríkis, léna og sveitarfélaga á sviði byggðamála

Í upphafi áttunda áratugarins einkenndust aðgerðir stjórnvalda í byggða málum af frjálsum samningum milli ríkisins og aðila vinnu markaðarins um staðarval fyrirtækja og stofnana. Auk þess að leggja til fé, veittu stjórnvöld ráðgjöf í þessum efnum. Að auki var ráðgjafastarfsemi og styrkir til ráðgjafar af ýmsum gerðum fyrir í héruðunum.

Ýmiss konar fjárhagslegar aðgerðir eiga sér langa hefð í finnskri byggðastefnu. Sem dæmi má nefna skattaafslætti, niðurgreiðslur vaxta, fjárstuðning frá KERA ásamt fjárfestingarframlögum, stofnframlögum og framlögum til menntunar og þróunarstarfa frá viðskipta- og iðnaðar ráðuneytinu. Andstaða hefur verið gegn því að koma á fót sérstökum fjármögnunarstofnunum og því að veita beinan stuðning til fyrirtækja. Þrátt fyrir þetta var KERA komið á fót árið 1971 í því skyni að styðja atvinnulíf þróunarsvæðanna með því að veita ábyrgðir og lán. Árið 1975 hætti viðskipta- og iðnaðarráðuneytið að greiða niður vexti en veitti þess í stað fjárfestingarframlög, stofnframlög og framlög til menntunar og síðar framlög til þróunarstarfsemi. Þetta hafði í för með sér að stuðnings aðgerðum var í ríkara mæli beint til smárra og meðal stórra fyrir tækja, til verst stöddu þróunarsvæðanna og til nýsköpunar af ýmsu tagi.

Megináherslan í þeirri endurskipulagningu sem nú fer fram felst í því að auka enn frekar framlög til þróunarstarfsemi. Hlutverk KERA á að skil greina upp á nýtt með tilliti til breyttra aðstæðna fjármagnsmarkaði og beina á hefðbundnu fjárfestingarframlögunum í ríkari mæli til verst stöddu svæðanna. Einnig er lögð áhersla á að endurskipuleggja fjár mögnunar starfsemi ríkisins fyrir lítil og meðalstór iðnfyrirtæki auk þess að leitast við að styrkja stöðu KERA enn frekar. Slík styrking felur í sér að sjóðurinn auki áhættulán á verst stöddu svæðunum en veiti fremur ábyrgðir fyrir lánum á þeim svæðum sem betur standa.

Einnig er reynt að leggja meiri áherslu á þjónustuhlutverk KERA, en auk þess verður starfsemin endurskipulögð þannig að stofnunin mun leggja meiri áherslu á þróun heilla atvinnugreina en áætlanagerð fyrir afmörkuð svæði. Þá er stefnt er að því að slaka á kröfum og taka meiri áhættu, einkum í stuðningi við hreina þróunar starfsemi. M.a. á þetta að gerast með því að koma á samstarfi milli fyrirtækja í ólíkum atvinnu greinum og leitast við að auka tæknivæðingu í fyrir tækjum.

Á níunda áratugnum hafa stjórnvöld líka unnið að því að koma á fót atvinnuþróunarfélögum í héruðunum. Einnig er leitast við að styðja atvinnu lífið með sérstökum aðgerðum svo sem að útnefna „iðnaðar bæi“ og styðja sveitarfélög og fyrirtæki við að koma upp iðngörðum. Einnig hefur verið komið á tæknigörðum í tengslum við há skóla. Eiginlegar nýjungar á sviði byggðaaðgerða eru ýmiss konar að gerðir til að bæta atvinnuástand í dreifbýlinu og í stöðnuðum iðnaðar samfélögum. Í þessu sambandi má einnig nefna ýmsa staðbundna þróunar starfsemi. Flestar þessara aðgerða hafa í upphafi verið tilraunastarfsemi. Þetta á einkum við um stuðning í formi fjárfestingar- og stofnframlaga til eins, tveggja eða þriggja manna fyrirtækja ásamt styrkjum frá þróunarsjóðum lénanna til staðbundinna átaksverkefna í atvinnulífinu.

Á áttunda áratugnum var megináhersla lögð á iðnvæðingu. Frá upphafi níunda áratugarins hefur aftur á móti verið lögð áhersla á þróunar aðgerðir sem einkum hefur verið beint að fyrirtækjum. Frá miðjum níunda áratugnum hefur mest áhersla verið lögð á stofnun fyrirtækja og tæknivæðingu. Hvað varðar stofnun fyrirtækja eru markhóparnir lítil fyrir tæki sem falla utan við hefðbundnar stuðningsaðgerðir. Tæknivæðing unni er síðan ætlað að styðja enn



frekar þróunar starfsemina. Þessu til viðbótar hefur verið lögð áhersla á að styðja rannsókn- og þróunar starfsemi.

Á tímabilinu 1965-1975 var byggðastefnunni ætlað að takast á við afleiðingarnar af breytingum atvinnulífsins frá frumvinnslugreinum til hefðbundins atvinnulífs borganna. Upp úr 1970 töldu menn minni þörf fyrir aðgerðir af þessu tagi. Um miðjan níunda áratuginn voru þessar aðgerðir endurvaktar en nú var þeim ætlað að takast á við afleiðingar af þróun iðnaðarins frá verksmiðjuíðnaði til þekkingariðnaðar.

# 7 Svíþjóð

## 7.1 Byggðapróunin

Á sjöunda áratugnum einkenndist umfjöllun um byggðamál í Svíþjóð af umræðum um fækkun starfa við landbúnað og skógarhögg. Áratugi síðar voru vandamálin skilgreind á sama hátt en við höfðu bæst vanda mál vegna breytinga í iðnaði samfara minnkandi hagvexti.

Meginmarkmið sænskrar byggðastefnu frá 1972 hefur verið að koma á jafnvægi í byggð landsins og veita öllum landsmönnum jafnan aðgang að atvinnu, þjónustu og óspilltu umhverfi án tillits til búsetu.

Hjá Svíum hefur skilgreiningin á hugtakinu „jafnvægi í byggð landsins“ hins vegar verið breytileg á þessu tímabili. Árið 1972 þýddi þetta að draga úr fólksflutningum til borganna. Í lok áratugarins þýddi jafnvægi í byggð landsins hins vegar að stefnt var að óbreyttri hlutfallslegri skiptingu fólksfjöldans milli léna. Á níunda áratugnum var markmiðið áfram að viðhalda óbreyttu búsetumynstri og að hafa jafnan aðgang að þjónustu velferðar kerfisins. Spurningar vöknudu hins vegar um það á þessum áratug við hvaða landsvæði ætti að miða þegar talað var um að halda óbreyttu búsetumynstri.

Þær breytingar sem hafa orðið á markmiðum byggðastefnunnar endur speglast í breytingum á markmiðum sænska velferðarkerfisins. Vel ferðar stefnan veltur á uppbyggingu innan opinbera geirans sem aftur er fjármögnuð með aukinni skattheimtu. Þetta hefur leitt til þess að fors enda velferðarkerfisins er ör hagvöxtur. Ör hagvöxtur leiðir síðan til vandamála sem koma í kjölfar breytinga í atvinnulífinu. Slíkar breytingar leiða svo til þess að erfitt verður að fylgja eftir markmiðinu um næga atvinnu fyrir alla landsmenn.

Þegar sænsk byggðastefna er skoðuð má segja að hún hafi gengið í gegnum fjögur tímaskið: nýsköpun og tæknivæðing (1965-1972), upp bygging velferðarkerfisins og áætlanagerð (1972-1976), efling atvinnu lífs (1976-1985) og uppbygging þekkingar og hæfni (1985-). Fyrir hvert þessara tímabila er sérstök skilgreining á þeim landsvæðum sem aðgerð irnar ná til.

Tímabilið nýsköpun og tæknivæðing fól í sér nýsköpun atvinnulífsins. Á þessu tímabili miðaði byggðastefnan að því að hafa áhrif á íbúapróun jaðarsvæðanna, auka atvinnuþátttöku og fjölga störfum í iðnaði. Einnig var lögð áhersla á fjárfestingu í grunngerð, s.s. á sviði samgöngumála, ásamt stuðningi við fyrirtæki.

Næsta skeið fól í sér uppbyggingu velferðarkerfisins og mikla áætlunar gerð sem miðaði að því að byggja upp ákveðið kerfi borga og bæja með áherslu á vaxtarkjarna. Áhersla var lögð á sameiningu sveitarfélaga og að auka þjónustu hinna nýju stóru sveitarfélaga ásamt því að mikil áhersla var lögð á á flytja opinberar stofnanir til borga með um það bil 100 þús. íbúa.

Það tímaskið sem miðaði að því að efla og virkja atvinnulífið (Mobili serings fasen) fól í sér að leitast var við að virkja allar auðlindir innan lénanna. Áherslan var einkum lögð á að halda uppi fullri atvinnu starfsemi. Orsökina var að fólksfækkun hafði stöðvast og fólki var aftur tekið að fjölga og skortur var á vinnuafli. Aðgerðirnar fólust meðal annars í því að hvetja konur eldri en 35 ára til meiri þátttöku í atvinnulífinu. Að auki var unnið að ýmsum aðgerðum á vinnu markaðnum til stuðnings iðnaðinum og aðgerðum sem miðuðu að því að

auðvelda samgang og samstarf milli atvinnusvæða. Mark miðið var einnig að ná aukinni samræmingu í opinbera geiranum í lénunum, ásamt því að styrkja stöðu lénanna gagnvart ráðuneytum og stofnunum hins opinbera. Þessum markmiðum átti að ná með breyttum starfsreglum. Stefnt var að aukinni valddreifingu með því að flytja ákvörðunarvald á sviði byggðamála til lénanna. Á áttunda áratugnum versnaði efnahags- og atvinnuástand mikið með þeim afleiðingum að áherslur stjórnvalda breyttust frá því að auka atvinnu þátttöku yfir í aðgerðir sem miðuðu að því að auka atvinnu fram boð og fjölga störfum. Byggðastefnan og atvinnustefnan sköruðust því á starfssvæðum lénanna á þessu tímabili.

Nú miða Svíar einkum að því að byggja upp þekkingu og hæfni á lands byggðinni. Þetta sjónarmið byggir á þeim skilningi að mikil spenna sé milli einstakra svæða og þessi spenna eigi rót sína að rekja til hinna gífurlega framfara sem hafa orðið á sviði upplýsingatækni og þekkingar iðnaðar. Þessi áhersla sem lögð er á uppbyggingu þekkingar og hæfni úti í héruðunum leiðir af sér aukna miðstýringu á sviði byggðamála. Þetta endurspeglast í ákvörðunum þingsins um ýmiss konar „aðgerða pakka“ á svæðum sem standa höllum fæti. Einnig gerir þetta augljóslega kröfu um betri samræmingu á aðgerðum innan stjórn kerfisins.

## 7.2 Stofnanir á sviði byggðamála

Endurskoðun á ákvarðanaferli og stofnunum á sviði byggðamála má tengja við þau fjögur tímasteið byggðastefnunnar sem áður er getið. Á seinni hluta áttunda áratugarins eða á því tímasteiði sem miðaði að því að efla og virkja atvinnulífið (Mobiliseringsfasen) var markmiðið að styrkja stöðu lénanna gagnvart ráðuneytum og stofnunum hins opinbera. Stefnt var að því að flytja ábyrgð og ákvarðanir um styrki til atvinnu lífsins til lénanna. Árið 1982 samþykkti sænska þingið að fela lénunum aukið umboð til að taka ákvarðanir á þessu sviði. Aðgerðir eins og styrkir vegna staðarvals, fjárfestingarstyrkir, dreifbýlis styrkir og aðrir styrkir urðu smám saman að svonefndu léns framlagi. Lénin áttu að bera fulla ábyrgð á þróuninni innan sinna marka.

Verkefni lénanna á sviði byggðamála felast í áætlanagerð, fjárhagslegum stuðningsaðgerðum, samræmingu aðgerða ríkis, léna og sveitarfélaga ásamt því að sjá um að markmiðum varðandi þróun mála í léninu sé fylgt eftir. Einnig er það verkefni lénanna að koma ýmsum málum fram innan stjórnkerfisins. Stjórnvöld óska eftir að aðgerðir ráðuneyta og stofnana hins opinbera verði samræmdar. Í fyrsta lagi til að byggða sjónarmiða sé gætt við ákvörðanatöku. Í öðru lagi til að koma á meiri jöfnuði milli svæða. Í þriðja lagi til að koma á betri samvinnu milli opinberra aðila við lausn vandamála á afmörkuðu svæði. Úti í héruð un um er það lénsstjórnin sem ber ábyrgð á samræmingu aðgerða ráðuneyta og stofnana hins opinbera.

Þær stofnanir sem ásamt ríkisstjórninni eru mikilvægastar á sviði byggða mála eru Iðnaðarstofnun ríkisins, eða SIND (Statens Industri verk) og Samgönguráðið (Transportrådet). Úti í héruðunum eru mikil vægustu aðilarnir atvinnumiðlunarskrifstofurnar, lénsstjórnin og at vinnu mála nefnd lénsins.

Verkaskipting þessara aðila er með þeim hætti að ríkisstjórnin getur gripið til aðgerða og þarf að samþykkja aðgerðir svo sem staðsetningar styrk til starfsemi sem er utan hinna afmörkuðu stuðningssvæða. SIND sér um stuðning við atvinnulífið og stuðning við að reisa þá iðngarða sem byggðir eru á vegum ríkisins. Lénsstjórnin tekur einnig á móti um sóknum um stuðning við slíka iðngarða. Atvinnumálanefnd lénsins sér um sérstakt fram lag sem ætlað er að efla

atvinnulíf og þjónustu í dreifbýli. Þá eru ótaldar atvinnu miðlunarskrifstofurnar en þær sjá um að virkja það vinnuafli sem í boði er.

Þessu til viðbótar eru ýmsar stofnanir bæði í sveitarfélögunum og lén unum sem eru ekki beinlínis tengdar hinu eiginlega starfi að byggðamálum en hafa engu að síður áhrif á þróun byggðarinnar. Þær stofnanir eru Rafmagnsveitur ríkisins, yfirstjórn mála er lúta að tækniþróun (Styrelsen för teknisk utveckling, eða STU) og stofnun um þróun fyrirtækja, eða SIFU (Stiftelsen Institutet för företagsutveckling). Í héruðum gegna atvinnu þróunar sjóðirnir mjög mikilvægu hlutverki. Iðntæknistofnun, eða STU (Statens Institut för teknisk utveckling) styrkir rannsókn- og þróunar starfsemi í atvinnu lífinu og SIFU styður lítil og meðalstór fyrirtæki ásamt atvinnu þróunarsjóðum héraðanna.

### **7.3 Samstarf ríkis, léna og sveitarfélaga á sviði byggðamála**

Úti í héruðunum sjá lénsstjórnin og atvinnumiðlunarskrifstofurnar um aðgerðir í byggðamálum. Lénsstjórnin sér um umsóknir vegna staðar valsstyrkja og lána til fyrirtækja. SIND hefur einnig nokkuð að segja um afgreiðslu slíkra mála. Sama gildir ef umsóknir koma frá héruðum sem liggja utan hinna skilgreindu stuðningssvæða. Atvinnumiðlunar skrifstofurnar sjá síðan um atvinnuskapandi aðgerðir. En auk þessa eru til dreifbýlisstyrkir, flutningastyrkir og styrkir til tæknigarða sem byggðir eru í kringum iðngarða sem ríkið fjár magnar.

Mótun atvinnustefnu er samkvæmt hefð verkefni ríkisins og eru ráðu neyti og stofnanir á vegum þess á sviði atvinnumála bæði margar og ólíkar. Ef undan eru skildar sérstakar neyðaraðgerðir og sérstakir „aðgerða pakkar“ til afmarkaðra svæða má segja að byggðastefna stjórn valda byggist á mjög margvíslegum aðgerðum sem beint er að fyrir tækjum og sveitarfélögum. Mjög margir aðilar tengjast þeim marg breytilegu aðgerðum sem gripið hefur verið til í því skyni að styrkja atvinnulífið.

Hlutverk sveitarfélaga í atvinnulífinu er ekki skilgreint í sænsku sveitar stjórnar lögnum. Lögin takmarka aðgerðir sveitar félaganna sjálfra á ýmsum sviðum en aftur á móti er mjög mikið leitað til sveitarfélaganna af þeim aðilum sem eiga að sjá um framkvæmd byggðastefnunnar af hálfu ríkisins og eru þessir aðilar ósparir á að nota sveitarfélögin til að koma fram „sínunum“ málum.

Sveitarstjórnarlögin tak markna mjög möguleika sveitar félaganna til þess að taka þátt í atvinnu lífinu og grípa til aðgerða sem miða að því að efla fyrirtækin. Þrátt fyrir þetta er hlutverk þeirra í atvinnu lífinu mjög mikið og stöðugt vaxandi. Á þetta starf sveitar félaganna á sviði byggðamála má líta sem viðbót við aðgerðir stjórnvalda, enda er atvinnustefna stjórnvalda talin ófullnægjandi einkum ef litið er til atvinnuleysis og vandamála í atvinnulífinu. Í sveitar félög unum er einnig sú almenna skoðun ríkjandi á sama hátt og hér á Íslandi að ekki sé unnt fyrir sveitar félagið að skorast undan ábyrgð þegar ástand atvinnumála er slæmt.

## 8 Danmörk

### 8.1 Byggðapróuin

Í Danmörku er umræðan um byggðamál og byggðastefnu ekki eins mikil og á hinum Norðurlöndunum. Í stað þess að nota orðið byggðastefna tala Danir um þróun svæða eða svæðaáætlanagerð þegar þeir ræða um aðgerðir sem miða að því að jafna aðstöðu með tilliti til atvinnulífs og þjónustu milli landshluta.

Eftir seinni heimsstyrjöldina var byggðavandamál Dana einkum lítill hreyfanleiki á vinnumarkaði. Vinnuaflið reyndist lítt hreyfanlegt þrátt fyrir að vinna væri í boði í öðrum landshluta. Aðgerðir stjórnvalda miðuðu að því að bæta ástand á svæðum þar sem atvinnuleysi var mikið. En vandamálið var í raun það að ekki tókst að flytja fólk á brott frá atvinnuleysissvæðum vegna þess að skortur var á húsnæði á vaxtar svæðunum auk þess sem verkunnáttu hinna atvinnulausu var ábótavant.

Á sjötta áratugnum fóru menn að veita því athygli að vöxtur efnahags- og atvinnulífs var mismunandi eftir landshlutum. Í framhaldi af því komu upp efasemdir um það hvort rétt væri að stefna að auknum hreyf an leika á vinnumarkaðinum. Stefnubreyting varð í kjölfar þessara umræðna og menn fóru að beita aðgerðum sem miðuðu að því að efla atvinnulíf og fjölga störfum á þeim svæðum þar sem atvinnu leysi var viðvarandi en með því móti átti að stuðla að jafnari vexti efna hagslífsins um land allt. Iðnþróun í héruðunum varð lykilorðið. Með því að velja iðnfyrirtækjum stað á svæðum sem stóðu höllum fæti átti að leysa vanda svæðanna. Komið var á fót stofum sem höfðu það hlutverk að efla iðnþróun út um landið og árið 1958 voru sett sérstök lög um atvinnu þróun í héruðunum.

Á sjöunda áratugnum varð síðan mikil uppsveifla í hagkerfinu. Ódýrt hráefni til iðnaðarins, aukin markaðshlutdeild á erlendum mörkuðum og aukin eftirspurn á innanlandsmarkaði stuðlaði að auknum hagvexti. Það ýtti enn undir hagvöxtinn að nægjanlegt framboð var af vinnuafli og fjármagni en stöðnun hafði verið í hagkerfinu fyrstu árin eftir stríðið. Stjórnvöld reyndu að draga úr einkaneyslunni með auk inni skattheimtu en efla jafnframt atvinnulífið. Fram á miðjan sjöunda áratuginn átti sér stað veruleg iðnvæðing í landbúnaði og menn fóru að sjá hagvöxtinn sem einn helsta drifkraftinn í samfélagsþróuninni. Skipulagsfræðingar lögðu áherslu á vöxt borganna og í framhaldi af því snerist samfélags umræðan um vaxtarkjarna eða byggðakjarna. Sumir töldu jafnvel að þarna væri endanleg lausn á byggðavandanum og náttúrulegur vöxtur hinna stærri borga yrði til þess að halda jafnvægi í byggð landsins. Slíkum vaxtarkjörnum átti að koma á fót víða um landið og voru gerðar áætlanir um þróun samgangna, þjónustu og atvinnu lífs í tengslum við þessa uppbyggingu.

Á þessum tíma voru uppi áætlanir um stór verkefni á vegum hins opin bera. Þessi stóru verkefni urðu til þess að umræðan snerist meira um verkefnin sjálf en umræður um byggðastefnu stjórnvalda féllu nokkuð í skuggann. Í lok sjöunda áratugarins komu síðan upp umræður um tengslin milli vaxtarkjarna og þróunar byggðar. Árið 1967 voru lög um atvinnuþróun í héruðunum endurnýjuð og hugmyndin var að velja staði og beina þangað sérstökum stuðningsaðgerðum. Velja átti 33 svæði fyrir þessar aðgerðir og þar með ná fram meiri dreifingu þéttbýlis staðanna. Í þessum lögum voru ekki valdir neindir ákveðnar bæir sem áttu að vera miðjan í þessum vaxtarkjörnum og niðurstaðan varð að þessi ákvæði voru felld úr lögnum.

Í kringum 1970 hljóðnaði umræðan um þróunarstarfsemi í héruðunum nokkuð. Vöxtur bæjanna var hraður og fjöldi nýrra starfa varð til bæði í iðnaði og þjónustu á þróunarsvæðunum. Á miðjum áttunda áratugnum var nokkur umræða um að tengja ætti lög um lands- og svæðaskipulag umræðunni um byggðastefnu með það fyrir augum að stuðla að jafnari þróun um landið allt. Þróuninni átti síðan að stýra með byggða áætlunum og skipulagsuppdráttum af svæðunum. Menn veltu líka fyrir sér aðgerðum í því skyni að hægja á vextinum í stærstu borg unum.

Við lok níunda áratugarins komu ný vandamál í ljós. Fram á miðjan átt unda áratuginn hafði umræðan einkum snúist um mismuninn milli austur og vestur Danmerkur og mismuninn milli bæja og landsbyggðar. Fram á níunda áratuginn var atvinnuleysi mikið og stórborgirnar einkenndust bæði af félagslegum vandamálum og vandamálum atvinnulífsins. Á þessum tíma komu einnig upp gagnrýnisraddir um hina umfangsmiklu iðnaðar uppbyggingu á Jótlandi. Uppbygging þjónustu gekk of hægt á Jótlandi, einkum í sveitarfélögum þar sem iðnaðaruppbygging hafði verið mikil. Framtíðaráform Dana á þessu sviði byggja nú einkum á því að virkja staðbundna þekkingu og auðlindir og ná þannig auknum árangri á sviði tækni- og vöruþróunar.

## 8.2 Stofnanir á sviði byggðamála

Það stjórnkerfi sem Danir búa við núna á sviði byggðamála er árangur af endurskipulagningu á iðnaðarráðuneytinu. Í iðnaðarráðuneytinu eru átta deildir auk hins hefðbundna ráðuneytis. Þessum deildum var fækkað úr tuttugu í átta við endurskipulagninguna. Áður var sérstök skrifstofa fyrir atvinnuþróunarstarfsemi sem heyrir nú undir iðnaðarráðuneytið Með þessari endurskipulagningu eru iðnaðarmál komin undir eina stjórn. Í apríl 1989 voru sett ný lög um atvinnuþróun í héruðunum og samkvæmt þeim hvílir nú endanleg ábyrgð á byggðamálum á ráðuneytinu sem sam ræmir þær aðgerðir sem ætlaðar eru til eflingar iðnaðar. Deild í iðnaðar ráðuneytinu hefur nú umsjón með útflutningi, verslun og við skiptum ásamt byggðaþróun.

Málefni sem lúta að byggðaþróun eru lögð fyrir sérstaka stjórn byggðamála (Egnsudviklingsrådet). Hún fjallar síðan um umsóknir og tekur lokaákvörðun um afgreiðslu erinda. Í einstaka tilvikum er þó hægt að heimila deild iðnaðarráðuneytisins að taka ákvörðun um af greiðslu mála. Í þessari yfirstjórn byggðamála eru haldnir fundir tíu sinnum á ári. Þessi lága fundartíðni hefur leitt það af sér að ákvörðunarvald hefur að nokkru flust til embættismanna. Þeim er nú heimilt að taka ákvarðanir um stuðnings aðgerðir sem nema allt að 250 þús. dönskum krónum.

Í héruðunum eru sérstakar atvinnumálanefndir sem hafa það hlutverk að koma á tengslum milli sveitarfélaga og atvinnulífs. Það er fyrst og fremst fyrir tilstuðlan heimamanna og áhuga þeirra á eflingu atvinnulífsins sem þessari starfsemi hefur verið komið á fót. Þessar atvinnumála nefndir urðu til vegna þess fyrirkomulags að umsóknir um stuðning til ákveðinna verkefna urðu að koma frá samstarfshópum en ekki frá ein staka fyrirtækjum. Ekki er ætlast til þess að sveitarfélögin sjálf taki beinan þátt í þessari starfsemi svo nokkru nemi. Umsóknir um framlög eru sendar til amtanna sem senda þær síðan áfram til yfirstjórnar byggða mála. Í Danmörku hefur ákvörðunarvald ekki verið flutt til hérað anna.

### 8.3 Samstarf ríkis, amta og sveitarfélaga

Samkvæmt hefð hafa byggðaaðgerðir stjórnvalda falist í því að styrkja fjárfestingu í einstaka fyrirtækjum. Eftir að stjórnvöld mótuðu nýja iðnaðarstefnu er stefnt að því að aðgerðir beinist í auknum mæli að tækniþróun og tæknivæðingu. Markmið nýju laganna frá því í apríl 1989 er að stuðla að þessu og þau heimila stuðningsaðgerðir á þessu nýja áherslusviði. Í Danmörku er engin hefð fyrir því að tengja byggðastefnuna annarri áætlanagerð ráðuneyta og opinberra stofnana. „Egnsudvikling“ eða þróunar starfsemi í héruðunum er það hugtak sem skyldast er því sem á hinum norðurlöndunum er kallað byggðastefna og danska byggða stefnan tengist mun meira „fysiskri“ áætlanagerð en tíðkast annars staðar.

Miðað við ástandið nú er ekki ljóst hvaða aðilar munu í fram tíðinni gegna meginhlutverki í mótun byggðastefnu. Fyrst og fremst er um að ræða spennu milli sveitarfélaga og amta um þetta hlutverk. Af hálfu stjórnvalda er ekki áhugi fyrir því að sveitarfélögin blandi sér of mikið í atvinnumál. Sveitarfélögin óska hins vegar eftir því að taka virkari þátt í atvinnulífnum en lög og reglugerðir hindra slíkt. Sveitar stjórnarlögin dönsku hindra eða banna sveitarfélögunum þátttöku í slíkri starfsemi. Ástæðan er sú að löng hefð er fyrir sjálfstæðri atvinnustefnu í Danmörku. Stjórnvöld eru mjög sein til að grípa inn í markaðinn og menn óttast að þátttaka sveitarfélaganna á þessu sviði geti skapað óheilbrigða samkeppni.

Danir standa þannig frammi fyrir því vandamáli hvernig tengja skal þróunarstarfsemi í héruðunum áætlanagerð á vegum hins opinbera. Það er hlutverk amtanna að gera hagrænar áætlanir þar sem þörf krefur. Í öllum ömtum eru starfandi nefndir sem samræma opinberar aðgerðir í amtinu. Lykilhlutverki gegna tækni og þekkingarmiðstöðvar sem eiga að veita tæknilega ráðgjöf til lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Þessar miðstöðvar hafa ekki yfir miklu starfsliði að ráða og vinna ekki sjálfstætt að úrlausn verkefna. Hlutverk þeirra er fyrst og fremst að leiðbeina fyrirtækjunum varðandi umsóknir og hvert þau eiga að snúa sér til að leita aðstoðar. Í ömtunum eiga svæðaskrifstofur ríkisins í hinum ýmsu málaflokkum að sjá um áætlanagerð á sínu sviði.

Endurskipulagningin felur í sér ný verkefni sem varða þróunar starfsemi héraðanna. Ný deild hefur verið stofnuð við iðnaðarráðuneytið sem fjallar um tæknilegar viðskiptahindranir gagnvart Evrópu bandalaginu. Sú breyting varð einnig á yfirstjórn byggðamála að aðstoðarforstjóra em bættið var lagt niður og nú eru þar aðeins tveir skrifstofustjórar. Yfirstjórn byggðamála heyrir þannig undir ráðuneytisstjóra í viðskipta og iðnaðarráðuneytinu. Önnur nýjung felst í því að verkefni sem hlotið hafa stuðning og skila hagnaði eiga að endurgreiða styrkina. Þetta á ekki að gera strax heldur eftir sjö til átta ár og á aðeins við þar sem um umtalsverðan hagnað er að ræða. Einnig er fyrir hendi áhugi á að styðja í auknum mæli áhættusamari verkefni.

### 8.4 Danmörk og Efnahagsbandalagið.

Þátttaka Danmerkur í Evrópubandalaginu gerir það að verkum að leita þarf samþykkis bandalagsins um stuðningsaðgerðir við atvinnulífið. Ekki er þó víst að þátttakan hafi áhrif á heildarstuðning Dana við atvinnulífið. Styrkir frá Evrópubandalaginu eru greiddir út í gegnum stofnanir viðkomandi þjóða og þýða í raun og veru aðeins auknar tekjur fyrir fjármálaráðuneytið. Í þeim tilvikum sem ríkið styrkir verkefni er EB styrkurinn dreginn af fjárveitingu ráðuneytisins. Með þessu móti minnka útgjöld ríkisins til verkefna sem EB tekur þátt í.

Evrópubandalagið styrkir einstaka verkefni á þróunarsvæðum þátttöku landanna. EB skilgreinir sjálfst í samstarfi við stofnanir landanna hvaða svæði eiga að njóta stuðningsaðgerða og hefur þetta samstarf gengið snurðulaust hingað til. Í framtíðinni er stefnt að því að auka samstarf milli EB og sjóðakerfis þáttökulandanna. Í dag styður EB ekki einstaka verkefni heldur aðeins „aðgerðapakka“ sem miða að því að stuðla að jákvæðri þróun afmarkaðra svæða.

Ömtin gegna mikilvægu hlutverki í því að ná út framlögum til slíkra aðgerða. Yfirstjórn byggðamála er ráðgefandi aðili gagnvart ömtunum og sendir tillögur frá þeim í gegnum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið til EB. Ömtin geta því ekki sótt um stuðning beint til EB. Forsenda af hálfu EB fyrir því að veita stuðning er að fram hafi farið athugun og greining á því svæði sem njóta skal stuðningsaðgerðanna.



## 9 Niðurstöður

Eitt af markmiðum með byggðastefnu er að koma á sanngjarnri og rétt látri dreifingu velferðar og tekna eftir svæðum.

Þær aðgerðir sem beitt er í þessu skyni fela meðal annars í sér að reynt er að hafa áhrif á staðarval fyrirtækja þannig að framboð á störfum eftir svæðum sé nokkurn veginn í samræmi við dreifingu íbúanna.

Meginvandinn við slíka stefnumörkun felst í því að ákveða hvaða starfsemi á að styðja til þess efla atvinnulífið þannig að til verði varanleg ný störf á þeim tímum sem stöðnun ríkir á vinnumarkaði. Hvernig geta þeir aðilar, sem vinna að byggðamálum, vitað hvaða atvinnugreinar á að leggja áherslu á að styðja í þeirri von að stuðningurinn skili árangri í varanlegum og arðbærum nýjum störfum?

Ein leið til að leysa þennan vanda er með setningu reglugerða sem kveða á um hverjir skulu njóta stuðningsaðgerða. Dæmi um slíkt er skipting lands í svæði sem njóta eiga aðstoðar. Stuðningurinn er þá mismunandi eftir svæðum, til dæmis 20% af heildarfjárfestingu á einu svæði en 10% á öðru. Annað dæmi um slíka stýringu með reglugerðum er að binda stuðning við afmarkaðan hóp umsækjenda til dæmis fyrirtæki í ákveðnum atvinnu greinum, ellegar að styðja afmarkaða starfsemi svo sem markaðs rannsóknir. Slík stýring með lögum og reglugerðum er að öllu jöfnu studd með ýmiss konar rannsóknnum og athugunum til að velja þá aðila sem hljóta eiga stuðning, til dæmis með markaðsathugunum, arðsemisútreikningum eða einhvers konar mati á því hvað stuðningurinn muni leiða til margra nýrra starfa.

Það sem vekur athygli er að þrátt fyrir að byggðaaðgerðum hafi verið beitt í 30-40 ár á Norðurlöndunum er enn þörf fyrir stuðning. Og í stórum dráttum eru það sömu svæðin sem hafa þegið stuðning allan tímann, það er norðurhluti Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, norðvesturhéruð Danmerkur og landsbyggðarkjördæmin á Íslandi. Á hverju ári eru veittar geysiháar upphæðir í beinan rekstrarstuðning til fyrirtækja. Að auki er ýmiss konar óbeinn stuðningur sem erfitt er að meta.

Spurningin hlýtur því að vera hvort menn séu engu nær um hvaða starfsemi eigi að styðja svo að til verði varanleg ný störf. Líklega er engin leið að svara þessari spurningu enda mjög lítið af rannsóknnum þar sem reynt er að meta áhrifin af byggða aðgerðum. Mjög erfitt er að meta hversu stór hluti þeirrar verðmæta sköpunar og nýrra starfa sem til verða á rót sína að rekja til venjulegra hagsveiflna og hversu stóran hlut má rekja til byggðaaðgerða.

Það sem aftur á móti er hægt að fullyrða er að nú er verið að endurskipuleggja og stokka upp byggðastefnuna, ekki bara á Norðurlöndunum heldur í öllum OECD-löndunum. Í þessari endurskipulagningu er ýmsum nýjum hliðum velt upp á byggðavandanum og ef til vill er hægt að skoða vandamálið í nýju ljósi og þar með má eygja möguleika á nýjum lausnum.

Markmiðið með þessum kafla er að varpa nokkru ljósi á þessa endur skipulagningu.

Einkum er leitast við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvaða ný vandamál kunna að koma í ljós á sviði byggðamála á næstu árum?
- Hvaða aðgerðum er líklegt að verði beitt til þess að mæta þessum vandamálum?

- Hvernig verða ákvarðanir teknar um það hvernig aðgerðum verður beitt?
- Hversu valddreifð verður ákvarðanatakan eða öllu heldur hversu virkan þátt taka sveitarfélögin og héraðsstjórnvöld í ákvarðana tökunni?

## 9.1 Ný byggðavandamál

Hefðbundin byggðastefna byggist á því að fjölga atvinnutækifærum í iðnaði á þeim svæðum þar sem atvinnulíf stendur höllum fæti. Í þessu skyni hefur verið byggt upp umfangsmikið kerfi sem felur í sér bæði „jákvæðar“ og „neikvæðar“ aðgerðir sem miða að því að fá fyrirtæki til að velja sér stað á svæðum þar sem skortur er á slíkum atvinnutæki færum. Fyrirtækin fá styrk til að flytja starfsemina og auk þess til að fjárfesta og færa út kvíarnar á þessum svæðum. Smám saman hefur stuðningurinn orðið fjölbreyttari og náð til fleiri atvinnugreina en iðnaðar og til fleiri viðfangsefna en fjárfestingar, til dæmis til markaðs rannsókna. Til viðbótar ofangreind um stuðningsaðgerðum koma sérstakar aðgerðir til stuðnings heilum atvinnugreinum sem háðar eru ýmsum ytri sveiflum og eiga við tímabundinn vanda að etja að mati stjórnvalda. Þessum greinum er haldið á floti í von um betri tíð. Þetta fyrirkomulag var einkum ein kennandi á áttunda áratugnum.

Segja má að grundvöllurinn fyrir því að leysa byggðavandann á ofan greindan máta hafi brostið með minnkandi hagvexti og einkum og sér í lagi vegna þess að störfum í iðnaði fór fækkandi í stað þess að fjölga. Það voru einfaldlega engin störf sem hægt var að flytja. Þvert á móti eru mörg dæmi þess að styrr hafi frekar staðið um hvernig fækkun starfa í iðnaði ætti að deilast milli héraða. Slíkar deilur þekkja Íslendingar vel eftir þær umræður sem hafa orðið um kvótamál bæði í landbúnaði og fiskveiðum.

Samkvæmt nýjum hugmyndum um byggðastefnu er vandinn talinn stafa af gerð atvinnulífsins, atvinnulífið á þeim svæðum sem standa höllum fæti er óheppilega samsett. Þær atvinnugreinar sem hafa verið í örur vexti eru yfirleitt aðeins í litlum mæli á þessum svæðum en samdráttar greinar eru ráðandi. Hinar nýju atvinnugreinar einkennast af miklum kröfum um þekkingu og rannsóknir en á jaðarsvæðunum eru einkum stundaðar frumvinnslugreinar þar sem lítið er unnið úr hráefn unum. Þar að auki eru fyrirtækin yfirleitt smá og störfin krefjast ekki mikillar sérþekkingar hjá starfsfólkinu.

Markmið byggðastefnunnar verður því að breyta samsetningu atvinnu lífsins á jaðarsvæðunum á þann veg að fyrirtækjum í vaxtargreinunum fjölgi. Hluti af þessu markmiði er að auka þekkingu og hæfni í atvinnu lífinu og örva fyrirtækin til að taka í notkun nýja tækni.

Sé byggðastefnan skoðuð í þessu ljósi tengist hún óhjákvæmilega í auknum mæli almennri atvinnustefnu í löndunum. Áherslan hefur nú breyst þannig að horfið hefur verið frá þeirri atvinnustefnu sem ein kenndi áttunda áratuginn, það er að viðhalda atvinnugreinum sem voru á undanhaldi. Þessi þróun átti sér fyrst stað í Svíþjóð og síðast í Noregi. Í stað þessa er nú unnið að breytingum á atvinnulífinu þar sem áherslan er einkum á tæknivæðingu. Vandamál jaðarsvæðanna eru þar með orðin vandamál allrar þjóðarinnar.

Vandamál iðnaðarins hafa krafist áherslubreytinga. Þessi áherslubreyting er rekin áfram af undirboðum frá nýiðnvæddum löndum eins og Taiwan og Kóreu, samkeppninni frá hátæknilandi eins og Japan og auk þess óttast Norðmenn svonefnt Kuwait-hagkerfi sem eingöngu byggist á olufugróða.

## 9.2 Nýjar aðgerðir

Aðgerðum sem byggja á þessum nýju markmiðum byggðastefnunnar má lýsa með eftirfarandi atriðum:

- uppbygging hæfni og þekkingar
- tæknivæðing
- aðgerðir taka mið af einstaka atvinnugreinum
- þróun og efling „rekstrarumhverfis“ fyrirtækjanna

Í stórum dráttum má segja að þær byggðaaðgerðir sem beitt er hafa orðið fleiri, fjölbreyttari og sértækari. Aðgerðum sem miða að því að byggja upp hæfni og þekkingu er beint að fyrirtækjunum og fela til dæmis í sér stuðning við að auka þekkingu í fyrirtækjunum eða endur menntun fyrir atvinnulausa í sambandi við sérstakar atvinnuskapandi aðgerðir. Aðgerðir í því skyni að efla þekkingu og hæfni geta einnig verið almennari og beinst að því að efla rannsóknir í fyrirtækjunum á stórum svæðum, til dæmis með því að styðja uppbyggingu tæknigarða og þekkingarmiðstöðva.

Þær aðgerðir sem miða að því að auka tæknivæðingu felast í því að ýta undir að fyrirtækin taki í notkun nýjustu tækni, til dæmis með fjárfestingarstyrkjum til endurnýjunar vélakosts eða með sérstöku ráð gjafar átaki til fyrirtækjanna. Danskir tæknigarðar (teknilogicenter) eru dæmi um þetta.

Aðgerðir sem beinast að einstaka atvinnugreinum miða að því að koma á fót fyrirtækjum í atvinnugreinum sem hafa mikla vaxtarmöguleika eða þróa framleiðsluvörur sem hafa meiri markaðsmöguleika en þær vörur sem framleiddar eru á svæðinu. Þessar aðgerðir eiga að hjálpa bæði nýjum fyrirtækjum og þeim sem fyrir eru til þess að koma á fót nýjum framleiðslugreinum.

Aðgerðir sem er ætlað að bæta rekstrarumhverfi fyrirtækjanna eiga að efla samvinnu og samstarfsnet milli fyrirtækja, einkum á svæðum þar sem mikið er um smáfyrirtæki. Þetta felst til dæmis í því að koma á fót sameiginlegu markaðs- og útflutningsátaki eða með rekstri sameigin legra þjónustustofnana á ýmsum sviðum sem fyrirtækin telja nauðsynleg en hafa ekki bolmagn til að annast hvert um sig. Rannsóknir sýna að vöxtur fyrirtækja og stofnun nýrra eru ekki síður háð rekstrarumhverfi fyrirtækjanna en framtakssömum einstaklingum sem reiðubúnir eru til þess að stofna fyrirtæki.

## 9.3 Nýtt fyrirkomulag við ákvarðanatöku á sviði byggðamála

Hér að framan hefur verið fjallað um byggðapróun og aðgerðir á sviði byggða mála. Hvað þetta varðar er ekki umtalsverður munur á Norður löndunum. Ef við skoðum fyrirkomulag við ákvarðanatöku á sviði byggðamála og þær stofnanir sem eru starfandi á þessu sviði kemur í ljós nokkur mismunur.

Þau atriði sem eru sameiginleg með Norðurlöndunum eru einkum markhópar aðgerðanna, hverjir skulu eiga frumkvæði að aðgerðum, fyrirkomulag og forsendur ákvarðanatöku.

- Markhóparnir hafa verið að breytast frá því að vera einfaldir að gerð, það er einstaka fyrirtæki, yfir í héruð, samstarfseiningar, rekstrarumhverfi eða heilar atvinnugreinar.

- Frumkvæði að aðgerðum hefur breyst frá því að vera umsókna kerfi þar sem einstaka fyrirtæki sækja um aðstoð yfir í að vera kerfisbundin leit að staðbundnum auðlindum. Þessi kerfis bundna leit er framkvæmd með ýmiss konar átaksverk efnum sem miða að því að stofna fyrirtæki eða fínkempa þau fyrirtæki sem fyrir eru í leit að verkefnum sem gætu orðið að útflutnings vöru.
- Fyrirkomulag ákvarðanatöku hefur breyst frá því að úthlutað var samkvæmt umsóknum frá fyrirtækjum í ráðgefandi kerfi þar sem sérfræðingar á sviði byggðamála eru fremur í hlutverki ráðgjafa en umsagnaraðila sem meta innsendar umsóknir.
- Forsendur ákvarðanatöku hafa þróast frá því að mæla eingöngu fjölgun starfa í kjölfar aðgerðarinnar yfir í að meta viðskiptalegt gildi og markaðsmöguleika hugmyndarinnar með sérstakri áherslu á nýsköpun og nýjar hugmyndir.

Eftir því sem byggðaaðgerðir hafa snúist meira um áætlanir eða „pakkalausnir“ og áherslusvið, eru ákvarðanir teknar með tilliti til forsendna hverju sinni fremur en fyrirfram settra reglugerða.

Í þessum „aðgerðapökkum“ er einkum lögð áherslu á að efla nýjar atvinnugreinar ásamt því að efla nýsköpun í þeim atvinnugreinum sem fyrir eru. Vandinn felst í því að skipta þeim gæðum sem til ráðstöfunar eru milli þeirra sem líklegir eru til að nýta stuðninginn best. Þessi vandi við ákvarðanatöku er tvíhliða. Annars vegar er það að þróa réttu verkefni þannig að þau falli að þeim áætlunum sem þegar er unnið að, hins vegar er það að safna saman verkefnum og gera úr þeim góðar áætlanir eða „aðgerðapakka“.

Fyrsta skrefið í ákvarðanaferlinu er erfiðast, það er að finna og virkja réttu þróunarverkefni. Á þessu stigi verður að ná til þeirra sem búa yfir góðum hugmyndum og finna það umhverfi sem líklegt er til að verða réttur jarðvegur til frekara þróunarstarfs. Næsta skref felst í því að velja á milli verkefnanna. Þar er beitt hefðbundnum aðferðum. Þetta starf eru núverandi stofn anir vanar að fást við. Það er von manna að nýtt fyrir komulag við ákvarðanatöku leiði til þess að nýjar lausnir komi fram.

## 9.4 Aukin valddreifing við ákvarðanatöku

Ef skipulag þess kerfis á Norðurlöndunum sem hefur með höndum framkvæmd byggðastefnunnar er skoðað, kemur í ljós að Finnland og Danmörk eru á sitt hvorum jaðrinum. Í Finnlandi er sjálfstæði þeirrar stofnunar sem fer með byggðamál (KERA) verulegt og fer vaxandi. KERA er hlutafélag með þátttöku ríkisins. Hlutafélagsformið býður upp á meira sjálfstæði gagnvart pólitískri stjórnun og þar með leyfist KERA að taka meira mið af hreinum viðskiptalegum aðstæðum við mat á því hvernig útlán skiptast.

Í Danmörku einkennist skipulag byggðamála af því að byggðastefnan er hluti af almennri iðnaðarstefnu í landinu. Skipulagslega kemur þetta þannig fram að Byggðastofnun Danmerkur (Direktoratet for Egnudvikling) er síðan 1986 hluti af iðnaðarráðuneytinu ásamt útflutnings ráði, yfirstjórn tækni mála og einkaleyfastofu iðnaðarráðuneytisins. Samhliða þessari þróun fer fram verulegur niðurskurður á framlögum til byggðamála í Danmörku en að sama skapi aukning á framlögum til tæknimála. Sér stakar svæðaskrifstofur sem hafa með höndum umsjón þessara framlaga til tæknivæðingar eru í hverju amti, en ekki aðeins á hverju atvinnu þróunar svæði sem eru mun stærri landsvæði en ömtin. Byggðastofnun Danmerkur er ekki með svæðaskrifstofur út um landið og hefur engin umsvif á millistigi stjórnsýslunnar líkt og í Noregi og Svíþjóð.

Noregur og Svíþjóð eru dæmi um lönd þar sem sveitarfélögin gegna vaxandi hlutverki í skipulagi byggðamála. Í báðum löndunum hefur fylkið/lénið gegnt þýðingarmiklu hlutverki síðan á sjöunda áttatugnum í ákvarðanatöku um það hvernig nýta eigi framlög til atvinnuskapandi aðgerða og þróunarstarfsemi í fyrirtækjum. Í sambandi við tilraunir með „frjáls“ sveitarfélög (frikommuner) hafa sveitarfélög fengið veru lega fjármuni til frjálsar ráðstöfunar Upphaflega var þessi tilraun bundin við fylki og lén en hefur nú verið yfirfærð á sveitarfélögin. Sambandið milli Byggðastofnunar Noregs (DU) og frífylkjanna, það er þeirra fylkja sem taka þátt í tilrauninni, hefur verið endurskoðað og er hlutverk DU nú einkum á sviði ráðgjafar og stefnumótunar. Hlutverk frífylkjanna er aftur á móti ráðgjöf og eftirlit með því hvernig sveitarfélögin nota framlög ríkisins eða öllu heldur atvinnuþróunarsjóði sveitarfélaganna, sem eru að miklu leyti byggðir upp með framlögum frá ríkinu.

## 9.5 Stjórnsýslukerfið sem tæki til valddreifingar

Byggðastefnan á Norðurlöndunum hefur breyst verulega í átt til þess að vera allsherjar endurskipulagning á atvinnulífinu þar sem sérstök áhersla er lögð á vaxtargreinar. Drifkrafturinn á bak við þessar breytingar er áhyggjur manna af versnandi samkeppnisstöðu á alþjóðavettvangi, verði ekkert að gert.

Aðgerðirnar hafa þróast í átt til þess að verða óbeinar aðgerðir. Þær miða að endurskipulagningu heilla atvinnugreina með nýjum áherslum, uppbyggingu hæfni og þekkingar og í stórum dráttum má segja að þær miði að því að byggja upp heilbriggt rekstrarumhverfi fyrir fyrirtækin í öllum héruðum landsins. Stuðningur felst í auknum mæli í áætlunum eða „aðgerðapökkum“ sem lagðir eru fyrir stjórnvöld og þar er þeim raðað í forgangs röð af stjórnmalamönnum.

Framlögum er í auknum mæli beint til héraðsbundinna atvinnuþróunar félaga og samtaka á vegum fylkja/léna/amta. Almenn séð virðist vera tilhneiging til þess að gengið sé út frá eða þess vænst að heimamenn sjái um eða eigi stóran hlut í undirbúningi einstakra verkefna og áætlana.

Uppbygging stjórnkerfisins í tengslum við byggðamálin miðar að því að fram komi einstaklingar eða fyrirtæki, sem geta komið á fót arðbærum rekstri með því að nýta þann stuðning sem hið opinbera veitir vaxtar greinum atvinnu lífsins og þannig þróist atvinnulíf heilla héraða. Ákvarðanatöku sem byggir á umsókna- og úthlutunarfyrirkomulagi gegnir æ þýðingarminna hlutverki.

Ákvarðanatöku sem byggir á þessu líkani er í eðli sínu valdreifð. Hún snýst um samstarf og þróunarstarf með heimamönnum og þeirra rekstrar umhverfi og að virkja hugmyndir og það rekstrarumhverfi sem fyrir er. Það fyrirkomulag sem hefur skilað mestum árangri byggist á nokkurs konar ráðgjafarfyrirtækjalíkani. „Ráð gjafinn“ er aðili sem á auðvelt með að vinna þversum á þau mörk sem fyrir eru í ríkjandi fyrirkomulagi. Hann/hún eyðir stórum hluta vinnutíma síns hjá verkkaupa. Slík fyrirtæki eru yfirleitt valddreifð og uppbygging þeirra stjórnunarlega „lárétt“. Ná lægð við viðskiptavini ræður úrslitum. Það er því mjög at hyglis vert að þær stofnanir sem hafa með höndum framkvæmd byggða stefnunnar hafa vaxandi tilhneigingu til að líta á sig sem ráðgjafa- og þjónustustofnanir fyrir fyrirtæki og sveitarfélög. Það er á undanhaldi að þessar stofnanir líti á sig sem hefðbundið stjórnvald.

Ef litið er til þess hvernig núverandi stjórnsýslukerfi á hinum Norður löndunum er undir það búið að taka við þessu nýja fyrirkomulagi, sem nú er að þróast þar, kemur í ljós að Noregur

og Svíþjóð virðast vera einna best í stakk búin til þess að mæta þessari þróun. Í þessum löndum er stjórnsýslukerfinu skipt í lén/fylki og sveitarfélög og eiga þessar þjóðir að geta unnið samkvæmt þeim hugmyndum sem hér hafa verið kynntar án þess að gera verulegar breytingar á ríkjandi fyrirkomulagi. Í Finnlandi er verið að byggja upp millistig í tengslum við lénin sem á að hafa með höndum atvinnustefnu og þróun atvinnulífsins. Verkefni eru þó fremur óljós ennþá. Í Danmörku takmarkar túlkun á hlutverki og umboði stjórnenda sveitarfélaga það sem sveitarfélögin geta gert á sviði atvinnu- og byggðamála. Svo virðist þó sem Bygðasjóður Evrópu banda lagsins, sem Danir hafa aðgang að, sé hvetjandi og myndi nokkurn þrýsting, einkum gegnum ömtin.

Bygðasjóður EB styður „aðgerðapakka“ og þeir sem munu einkum njóta góðs af stuðningi frá sjóðnum eru þeir sem eiga auðvelt með að setja upp staðbundin verkefni sem eru líkleg að hljóta náð fyrir aug um sjóðsins. Gangi hin Norðurlöndin í Evrópubandalagið og sé þar að finna svið sem falla undir bygðasjóð EB er það möguleikinn á að setja upp sannfærandi verkefni sem ræður úrslitum um hvort löndin geta nýtt sér aðstoð sjóðsins. Sem dæmi má nefna að víða í Englandi eru starfandi deildir með til dæmis 5-6 starfsmönnum sem hafa eingöngu það hlutverk að setja upp sannfærandi verkefni til að hámarka framlög frá EB til Bretlands. Það er ljóst að bygðasjóður bandalagsins getur orðið veru legur hvati á jaðarsvæðum EB-landanna. Á Norðurlöndum er fyrir sjáanlegt að það verða fylki/lén/ömt sem leita stuðnings hjá Bygðasjóði EB.

Bygðastefnan á Norðurlöndum þróast í þá átt að sveitarfélögunum og millistigi stjórnsýslukerfisins eru sífellt falin meiri verkefni og ábyrgð á sviði atvinnu- og byggðamála. Undanfari þessarar þróunar var umfangs mikil sameining sveitarfélaga á sjöunda og áttunda áratugnum samfara endurskipulagningu stjórnsýslu kerfisins. Með þessu móti var lagður grunnur að því að hægt væri að fela heimaaðilum aukna ábyrgð á eigin málum. Þessum fasa í þróuninni hefur verið sleppt hér á landi.

Núverandi fyrirkomulag í íslensku stjórnkerfi byggir á sterkri miðstýringu og veikum héraðsnefndum og veikum sveitarfélögum. Stjórnkerfinu er skipt upp í sérhæfða geira og er ætlunin að ná með því aukinni skilvirkni og hagkvæmari rekstri. Áætlanagerð, ákvarðanatata og framkvæmd fer að mestu fram innan viðkomandi geira og hjá fag ráðuneytum og fagstofnunum. Heima í héraði er enginn formlegur sam starfsvettvangur fyrir hendi, sem myndað gæti mótvægi gegn höfuð borgar svæðinu og dregið úr miðstjórnarhlutverki þess.

Möguleikar til raunverulegrar valddreifingar í íslensku stjórnkerfi eru því litlir. Að vísu er unnið að því á vegum Bygðastofnunar að koma upp stjórnsýslumiðstöðvum fyrir opinbera geirann í öllum lands fjórðungum og getur það orðið skref í rétta átt. Ef við lítum hins vegar til stjórnsýslukerfisins í heild sinni þá er það staðnað og hefur ekki verið lagað að breyttum þjóðfélagsháttum og er því vart tilbúið til að mæta þeirri þróun sem lýst er hér að framan.

Mönnum virðist hafa gleymst að stjórnkerfið er aðeins tæki sem notað er í ákveðnum tilgangi. Ef það hentar ekki lengur á að breyta því á sama hátt og stjórnendur fyrirtækja breyta fyrirtækjum sínum til samræmis við breyttar aðstæður.

# Viðauki 1 Distriktenes Utbyggingsfond í Noregi

Úrdráttur úr upplýsingabæklingi um Distriktenes Utbyggingsfond í laus legri þýðingu.

„DU hefur að markmiði að framkvæma aðgerðir sem leiða til aukinnar, varanlegrar atvinnu í héruðum með sérstök atvinnuvandamál eða þar sem atvinnulíf stendur höllum fæti“

Þessa setningu er að finna í lögnum um Distriktenes Utbyggingsfond og hún lýsir kjarnanum í starfsemi DU. Frá því sjóðurinn var stofnaður árið 1961 hafa aðgerðir sem notaðar eru og vinnulag þróast stöðugt. Frá því að veita einungis ábyrgðir og lán eru nú til aðgerðir sem leysa eiga úr flestum þörfum á mismunandi upp byggingarstigum fyrirtækja.

Jafnframt hefur sjóðurinn tekið meira frumkvæði og komið beinna inn í aðgerðir til að þróa starfandi fyrirtæki og stofna ný. Í þessum bæklingi er þess vegna talað um tvenns konar aðgerðir. Annar hlutinn fjallar beint um einstök fyrirtæki og heitir Fjármögnun atvinnustarfsemi og hinn Aðgerðir og fjallar um stuðning við ýmiss konar verkefni. Þar að auki veitir sjóðurinn ókeypis ráðgjöf og um hana er fjallað sérstaklega.

Á árinu 1988/89 hefur víðtæk endurskipulagning farið fram í DU sem hefur leitt af sér nýja framkvæmdaáætlun um starfsemi sjóðsins og nýtt starfsskipulag. Að mati stjórnenda sjóðsins mun endurskipulagningin verða til þess að bæta þjónustu sjóðsins til hagsbóta fyrir atvinnulíf lands byggðarinnar.

## Fjármögnun atvinnustarfsemi

Markmið aðgerða DU sem snúa að einstökum fyrirtækjum er að hvetja til stofnunar fyrirtækja og að styrkja starfandi fyrirtæki á landsbyggð inni. DU vill hvetja til endurskipulagningar sem stuðlar að nútímalegum rekstri, stofnun fyrirtækja, að fyrirtæki verði til út úr öðrum og að fyrirtæki flytji frá kjarnasvæðunum á lands byggðina. Ákvörðun um þátttöku DU er tekin á grundvelli mats á því hvort hægt sé að fjármagna verkefnið öðruvísi en með þátttöku DU. Hlutur DU er einnig háður því hversu mikilvægt verkefnið er fyrir atvinnu- og hagþróun svæðisins.

## Hvaða atvinnugreinar geta fengið stuðning?

DU veitir lán og styrki til flestra greina atvinnulífsins annarra en:

- landbúnaðar.
- fiskveiða og annarra veiða.
- smásöluverslunar og nokkurra tegunda persónulegrar þjónustu.

Þjónustustarfsemi sem getur fengið stuðning er meðal annars þvottahús og fata hreinsanir, bílaverkstæði, og framköllun og stækkun ljósmynda. Rekstur hótela og veitingastaða fær aðstoð utan stærri þéttbýlisstaða. Í N-Noregi er hægt að fá stuðning við dagvistarheimili á vegum fyrirtækja.

## Hvaða héruð njóta stuðnings?

Þetta er breytilegt eftir því um hvaða aðgerðir er að ræða. Að því er varðar lán, ábyrgðir og styrki til þróunarstarfsemi fyrirtækja er um að ræða allt starfssvæði DU. Fjárfestingarstyrkir eru veittir á nokkuð tak markaðra svæði þar sem hámarkshlutfall er mismunandi eftir svæðum. Takmörk einstakra svæða DU og þáttökusvæðið í heild er sýnt á sérstöku korti.

## Lán

### Hverjir geta sótt um?

DU veitir fyrirtækjum lán bæði þegar verið er að byggja þau upp og þegar það er æskilegt eða nauðsynlegt við endurskipulagningu, þegar ný framleiðslutækni er tekin í notkun eða framleiðni aukandi aðgerðir eru gerðar.

- Lán er hægt að veita hvar sem er á starfssvæði sjóðsins.
- Lánareglugerðin takmarkar ekki þær atvinnugreinar sem hægt er að veita lán til en meginreglan er sú að fylgja atvinnugreina skiptingu vegna styrkveitinga.
- Þá er einnig hægt að veita lán til starfsemi í löggiltum iðngrein um, viðgerða- og þjónustustarfsemi og til nokkurra tegunda persónu legrar þjónustu.

### Til hvers konar fjárfestingar er hægt að fá lán?

DU lánar í aðalatriðum til fjárfestingar í fastafjármunum, það er að segja til bygginga, véla og búnaðar. Til fjárfestingar í vélum telst fjárfesting í nýjum vélum, lager og tölvubúnaði. Einnig er hægt að fá lán til að kaupa notaðar vélar. Fyrir utan fjárfestingu í fastafjár munum er einnig hægt að fá lán vegna ósýnilegrar fjárfestingar svo sem einkaleyfa, fram leiðsluleyfa, hugbúnaðar og kaupum á nýrri tækni.

Hægt er að fá viðbótarfjármagn frá DU til byggingar leiguhúsnæðis á vegum sveitarfélaga. Á stöðum þar sem framboð þjónustu er lélegt getur DU veitt lán til byggingar leiguhúsnæðis fyrir smásöluverslun og persónulega þjónustu. Þegar um slíkt er að ræða er kannað nákvæmlega hvort verkefnið hefur í för með sér nýja og nauðsynlega þjónustu. Þessar reglur gilda einungis á þeim svæðum þar sem veittur er 25% fjárfestingarstyrkur eða hærrí. Aðalreglan er sú að allir staðir með innan við 1000 íbúa falla í þá flokka. Allt að 1/3 viðkomandi húsnæðis má nota undir starfsemi hins opinbera. Varðandi þá starfsemi sem til greina kemur er farið eftir aðstæðum á hverjum stað.

### Hversu mikið lán er hægt að fá?

Neðangreind tafla gefur meginreglur varðandi þátttöku DU í lánveitingu og fjárfestingar styrkjum.

Hlutfall fjárfestingarstyrkja	Heildarþátttaka sjóðsins
	(lán og styrkur)
0% svæðið	25% (einungis lán)
15% svæðið	35%
25% svæðið	40%



35% svæðið	45%
40% svæðið	50%

Endanleg ákvörðun um fjármögnunarhlutdeild DU er byggð á mati á viðkomandi verkefni. Hlutföllin í töflunni eru því einungis til viðmiðunar. Krafa um eigin fjár mögnun er metin í hverju verkefni fyrir sig en hún þarf að vera 10-20% af kostnaði við fjárfestinguna.

## Lánakjör

DU er viðbótarlánastofnun, það er að segja lán eru veitt þegar aðrir möguleikar til fjármögnunar hafa verið nýttir að fullu. Lánin eru að öðru jöfnu tryggð með veði í fasteignum ásamt þeim rekstrarfjárumnum sem fylgja starfseminni. Í umsóknum skal gera grein fyrir þeim veð tryggingum sem umsækjandi getur boðið. Viðskiptabanki er lántakanda innan handar við mat á því hvers konar tryggingar er hægt að setja fyrir láni.

Hægt er að krefjast persónulegrar ábyrgðar þeirra sem hafa peningalegra hagsmuna að gæta vegna verkefnisins og er það gert.

- Vextir af lánum eru þeir sem almennt gilda á hverjum tíma, nú 11,5% á ári.
- Lánstími lána til bygginga skal ekki vera lengri en 25 ár (leigu húsnæði í eigu sveitarfélaga þar sem eru margir leigjendur allt að 30 ár).
- Lánstími lána vegna vélakaupa fer eftir líftíma þeirra.
- Oftast eru fyrstu 1-2 ár lánstíma án afborgana, en í sér stökum tilvikum er um annars konar endurgreiðslu fyrir komu lag að ræða.

## Áhættulán

Í sérstökum tilvikum veitir DU áhættulán. Þetta á við ef um er að ræða fyrirtæki sem er mjög mikilvægt í sínu héraði og þar sem ómögulegt er að útvega því fjármagn með útboði hlutabréfa eða lánum með venju legum vöxtum og afborgunum.

## Ábyrgðir vegna rekstrar- og fjárfestingarlána

DU getur ábyrgst rekstrar- eða fjárfestingarlán sem bankar eða aðrar lánastofnanir veita. Viðkomandi lánastofnun verður að taka hluta ábyrgðarinnar á sig. Ábyrgðarreglurnar gilda um allt starfssvæðið.

## Skilyrði fyrir ábyrgðum

- allt að 50% af útgefni ábyrgð.
- einföld, hlutfallsleg (prorata) ábyrgð.
- hámarkstími 4 ár.
- ábyrgðargjald 2% á ári.
- ábyrgðin tekur ekki gildi fyrr en ábyrgðaryfirlýsing hefur verið gefin út.

## Fjárfestingarstyrkir

Styrkjunum er ætlað að vega upp á móti óhagræði og aukakostnaði í sambandi við tilurð atvinnutækifæra á landsbyggðinni. Eins og með aðrar reglur sjóðsins er þeim ætlað að hvetja

til stofnunar nýrra fyrirtækja, að fyrirtæki verði til út úr öðrum, að fyrirtæki flytji eða færi rekstur í nútímalegra horf.

### **Hverjir geta sótt um?**

Öll fyrirtæki sem reka starfsemi á þeim landsvæðum og í þeim atvinnu greinum þar sem fjárfestingarstyrkir eru veittir. Lítil og meðalstór fyrirtæki (innan við 100 starfsmenn) hafa forgang.

### **Hvers konar fjárfesting nýtur stuðnings?**

Styrkir eru veittir til fjárfestingar í nýjum byggingum og vélum og búnaði sem þeim til heyrir. Einnig eru veittir styrkir til heilsuræktar framkvæmda í ferðamannaíðnaði.

### **Ekki eru veittir styrkir til:**

- flytjanlegra fjármuna, svo sem bifreiða og skipa.
- kaupa á byggingum sem búið er að reisa.
- kaupa á notuðum búnaði.
- fjárfestingar sem kemur beint í stað annarrar.

Fjárfestingarstyrkir eru ekki veittir vegna minni heildarupphæðar en nemur NOK 70 000 (6 m.kr.)

### **Hversu mikið er hægt að fá?**

Fjárfestingarstyrkir eru veittir með mismunandi hámarkshlutfalli eftir landsvæðum. Um er að ræða fjögur svæði með hámarkshlutföllunum 15%, 25%, 35%, og 40%. Mörk þessara svæða má sjá af landakorti DU.

Styrkir eru veittir á grundvelli sérstakrar athugunar á hverju einstöku tilviki. Innan hvers landsvæðis getur styrkurinn numið hvaða upphæð sem er að há markshlutfallinu. Upphæð styrksins byggir þannig bæði á því í hvaða landshluta framkvæmdin er og hversu vel hún fellur að markmiðum DU. Venjan er sú að um er að ræða skort á fjármagni en mörg góð verkefni. Þetta leiðir til þess að styrkjahlutfallið er miklu lægra en hámarkið segir til um.

### **Hvernig er umsóknnum forgangsraðað?**

Þegar styrkur er ákveðinn er verkefnum forgangsraðað á grundvelli eftir talinna atriða.

### **Mesta forgangs nýtur:**

- stofnun fyrirtækja.
- stofnun dótturfyrirtækja við starfandi fyrirtæki og flutningur fyrirtækja.
- mikilvægar skipulagsbreytingar á framleiðslu.
- umtalsverðar tæknibreytingar.

Minni forgangs njóta stækkanir fyrirtækja án meiri háttar breytinga á framleiðslumagni eða vöru tegundum.

Í undantekningartilvikum er hægt að veita styrki til hagræðingaraðgerða í starfandi fyrirtækjum.

Námugróftur og önnur frumframleiðsla fær lægri styrkjahlutföll.

Aðgerðir sem auka atvinnu kvenna eða bæta atvinnustöðu þeirra geta fengið 50% meiri styrk en aðrar. Heimilt er að veita 50% hærri styrk ef kona stofnar fyrirtæki. Styrkurinn takmarkast þó í báðum tilvikum af hámarki svæðisins.

### **Styrkir til þróunar fyrirtækja**

Styrkir DU til þróunar fyrirtækja eiga að stuðla að bættri þekkingu, skipu lagsbreytingum og nýsköpun í fyrirtækjum á landsbyggðinni.

Reglurnar hafa það að markmiði að:

- styrkja það að ný fyrirtæki og stofnendur fyrirtækja hafi eins góðan grunn til að byrja á og hægt er.
- styrkja að starfandi fyrirtæki þróist áfram með því að auka þekkingu, með skipulagsbreytingum og með nýsköpun.

Að því er starfandi fyrirtæki varðar er einungis hægt að veita styrk til mjög sérstakra verkefna. Slíkt getur verið í sambandi við skipulagsbreytingar á starfseminni, stofnun dótturfyrirtækis eða ef stofnuð er ný deild eða fyrirtækið flutt.

Fyrirtæki sem eiga möguleika á stuðningi eru athuguð mjög nákvæmlega. Í slíkri athugun skal vera langtímaáætlun fyrir fyrirtækið og aðgerðir til að ná markmiðinu. Þær aðgerðir sem framkvæma skal þarf að setja í stærra samhengi og meta með tilliti til langtímamarkmiðs fyrirtækisins. Nákvæmar áætlanir verða að liggja fyrir, með yfirliti yfir kostnað, skiptingu framleiðsluþátta, fjármögnun og framreikning reksturs.

### **Hver eru þróunarverkefni fyrirtækja?**

Inntak þróunarverkefna fyrirtækja fer eftir sérstökum þörfum fyrirtækisins en eftirtalin atriði er þar oft að finna:

#### **Áætlanir og kannanir**

Athugaðir möguleikar á að setja á stofn nýtt fyrirtæki, staðarvals kannanir, áætlanir og skipulagning framleiðslu. Hægt er að veita styrki til athugana á fyrirtækjum sem eiga að verða grunnur þróunarverkefnis.

#### **Byrjunarkostnaður**

Hægt er að veita styrki í sambandi við stofnun nýs fyrirtækis, dóttur fyrirtækis, þegar ný deild er stofnuð eða fyrirtækið er algerlega endur skipulagt. Styrkurinn á að koma til móts við sérstakan kostnað sem leiðir af lítilli framleiðni og nýtingu búnaðar á byrjunarstigi.

## **Vöruþróun**

DU getur tekið þátt í að greiða kostnað vegna vöruþróunar frá hugmynd til endanlegrar vöru. Dæmi um slíkan kostnað er aðlögun fram leiðslu búnaðar, efnisprófanir, einkaleyfi o.þ.h.

## **Sölustarfsemi**

Lögð er mikil áhersla á að vöruþróun byggist á þekkingu á markaði. Í því sambandi er mögulegt að sækja um styrki til markaðskannana og markaðsaðgerða. Auglýsingar á heimamarkaði eru þó ekki styrktar.

## **Þjálfun**

Leiði greining á fyrirtækinu til þeirrar niðurstöðu að fyrirtækið hafi sérstaka þörf fyrir þjálfun starfsmanna er DU heimilt að styrkja slíkt. Þjálfunin verður að vera meira en venjuleg viðvarandi þjálfun en heimilt er að styrkja slíkt þegar um stofnun fyrirtækis er að ræða eða þegar um mikla fjölgun starfsmanna er að ræða. Þjálfun stjórnenda og lykil starfs manna hefur forgang.

## **Flutningur**

Fyrirtæki sem flutt eru frá stað utan við starfssvæði sjóðsins til staðar sem er innan þess geta fengið styrk vegna flutningsins.

Hægt er að fá styrki vegna annarra atriða en þeirra sem nefnd eru hér að ofan ef greiningin á þörfum fyrirtækisins sýnir fram á slíka þörf.

## **Stofnandastyrkur**

Samkvæmt sérstökum reglum er DU heimilt að veita einstaklingum stofnandastyrk til þess að þróa viðskiptahugmynd og gera hana að framkvæmanlegri viðskiptaáætlun. Styrknum er ætlað að greiða hluta kostnaðar við fram færslu, ferðakostnað o.þ.h.. Stofnanda styrkur er frekast veittur einstaklingum sem eru með viðskiptahugmynd sem leiðir til nýsköpunar og hefur góða möguleika til að heppnast.

## **Hverjir geta sótt um?**

- Einstaklingar eða lítil og meðalstór fyrirtæki sem hafa innan við 100 starfsmenn og starfa á starfssvæði DU.
- Starfsemin verður að vera innan þeirra atvinnugreina sem geta notið fjárfestingar styrkja.

## **Hversu mikið er hægt að fá?**

Meginreglan er sú að upphæð styrksins getur ekki orðið hærri en 50% af raunverulegum kostnaði. Styrkurinn má ekki vera meiri en það sem nauðsynlegt er til að verkefninu verði hrint í framkvæmd. Á 25-40% svæðunum er hámarkshlutfallið 50% en 40% annars staðar. Stofnanda styrkur er að hámarki 100.000 NOK (800.000 kr.) á ári og mest 10.000 NOK á mánuði. Þetta eru hámark sem í raun eru sjaldan notuð vegna skorts á fé og fjölda góðra verkefna.

Stofnandastyrkur og styrkir til að hefja starfrækslu og vegna þjálfunar eru 50% hærri en annars ef um konur er að ræða.

### **Hvernig er verkefnum forgangsraðað?**

Vegna mikillar eftirspurnar eftir styrkjum komast ekki öll verkefni að. Við forgangsraðun er megináhersla lögð á eftirfarandi þætti:

- Þá undirbúningsvinnu sem fyrirtækið hefur framkvæmt í grein ingu og útfærslu á því hvaða aðstoð er því nauðsynleg.
- Hvaða árangri búist er við.
- Starfsemi sem krefst sérþekkingar.
- Samstarf milli fyrirtækja eykur oft á nýtingu fjárins. Því er slíkt metið jákvætt.
- Verkefni sem gefa aukna atvinnuöguleika fyrir konur.

### **Þróunarvinna DU**

Til viðbótar við lán, ábyrgðir og styrki vegna fjárfestingar og þróunar fyrirtækja hefur DU yfir fjármagni að ráða til að efla atvinnuþróun á landsbyggðinni með þróunarvinnu og þróunar- og átaksverkefnum. Þessi starfsemi er hér sameiginlega kölluð þróunarvinna.

Slík verkefni eru oft unnin að frumkvæði sjóðsins sem framkvæmir þau í samvinnu við sveitarstjórnir og aðila í héraði. Að verulegu leyti styrkir sjóðurinn þó með faglegri aðstoð jafnt og fjárhagslegri verkefni sem eru að frumkvæði annarra.

Starfsemi sjóðsins á þessu sviði er hægt að skipta í þrjá flokka.

- Almenn þróunarverkefni.
- Aðgerðir sem beinast að konum.
- Stærri verkefni.

### **Almenn þróunarverkefni**

Þróunar- og átaksverkefni hafa gjarnan að markmiði að efla atvinnu starfsemi á tilteknu landsvæði eða auka þekkingu í því atvinnulífi sem fyrir er. Slík verkefni eru þó gjarna mjög mismunandi að því er varðar markmið, aðferðir, markhópa og fleira.

### **Hvers konar þróunarverkefni fá stuðning?**

Hér verða gefin dæmi um algengar tegundir verkefna:

#### **Átaksverkefni**

Slík verkefni eru venjulega unnin í einstökum sveitarfélögum eða á afmörkuðum svæðum. Stundum er um að ræða samvinnu milli fleiri sveitarfélaga. Í verkefninu er reynt að virkja heima menn til að taka þátt í starfshópum, þróunarfélögum og slíku til að setja fram markmið, koma með tillögur að og framkvæma tilteknar aðgerðir til að skapa fleiri störf og betra samfélag.

## **Þjálfun stofnenda**

Skipulögð þjálfun einstaklinga sem hafa áhuga á að stofnsetja eigið fyrirtæki hefur verið mjög algeng á síðari árum. Markmið slíkra verk efna er að bæta undirstöðu þátttakenda og reyna að tryggja árangurs rík fyrirtæki.

## **Þróun fyrirtækja**

Sameiginlegt einkenni slíkra verkefna er að annars vegar með fundum og hins vegar með einstaklingsbundinni ráðgjöf er reynt að leysa sam eiginleg vandamál hóps fyrirtækja á ákveðnu sviði eða svæði. Sjónum er beint að ýmiss konar mismunandi þáttum rekstrarins, til dæmis markmiðsáætlanagerð, vörubrúun með tilliti til markaðar, stjórnunar fræðslu, og svo framvegis.

## **Samvinna milli skólakerfis og atvinnulífs**

Markmið slíkra verkefna er að aðlaga framboð á menntun, námsbrautum o.þ.h. að atvinnulífi viðkomandi svæðis til gagns bæði fyrir nemendur og fyrirtæki. Annað markmið gæti verið að fyrirtæki hefðu gagn af þeirri tæknilegu eða hagfræðilegu þekkingu sem til er í skólakerfinu, til dæmis í framhaldsskólunum.

## **Önnur þverfagleg samvinnuverkefni**

geta snúist um að efla samvinnu milli ferðamannaiðnaðar, sjávarútvegs, landbúnaðar og menningarlífs. Markmiðið væri að samræma nýtingu fjármuna á staðnum og nýta sameiginlegan áhuga á að auka fjöl breytni atvinnulífsins.

Ofangreind verkefni eru hugsuð sem dæmi en ekki til að tak marka.

## **Hverjir geta sótt um styrk til þróunarverkefna?**

Allir sem vinna við eða hafa áhuga á þróun fyrirtækja og atvinnulífs geta sótt um styrki til þróunarverkefna. Oftast er um að ræða fylki, sveitar félög, atvinnumálanefndir, stéttarfélög, sam starfs hópa fyrirtækja, hálf opinberar ráðgjafarstofnanir og sambærilegar stofn anir í fylkjunum ásamt fleirum. Héraðsþróunarfélög o.þ.h. sem starfa sem frjáls félaga samtök geta einnig sótt um ef haft er samráð við sveitarfélagið.

## **Hvaða kröfur eru gerðar til verkefnanna?**

- Í öllum verkefnum verður að vera um að ræða virka þátttöku aðila í héraði og vilja og möguleika til að fylgja málum eftir þegar verkefninu er lokið. Þegar um er að ræða átaksverkefni fyrir einstök sveitarfélög er skylda að sett sé á laggirnar átaks skrifstofa.
- Verkefnið verður að tengjast þróun atvinnustarfsemi.
- Í lýsingu á verkefninu verður að vera að finna markmið sem hægt er að mæla eftir á hvort tekist hefur að ná.
- Í reikningsgrunni fyrir styrk eiga fyrst og fremst að vera að keyptur kostnaður vegna ráðgjafarþjónustu, verkefnis stjórn ar og þess háttar. Launakostnaður fyrirtækja á ekki að vera þar. Auka kostnað svo sem ferða- og upphaldskostnað, til dæmis vegna funda, má hafa með. Fjárfesting er ekki styrkt.

- Í verkefnum sem varða þróun fyrirtækja, stofnun fyrirtækja og fleira, eiga þátttakendur sjálfir að greiða hluta kostnaðarins með þáttökugjöldum eða á annan hátt.
- Kostnaðarþátttaka DU er venjulega ekki hærrí en 50% en fer eftir tegund verkefnis og innihaldi þess svo og stöðu byggða þróunar á svæðinu.
- Þróunarvinnan á að beinast sérstaklega að því að bæta nýtingu staðbundinna auðlinda. Kynningarstarf sveitarfélaga í því skyni að laða fyrirtæki að svæðinu er þess vegna ekki styrkt.
- Við skipulagningu þróunarverkefna á að gera sérstaklega ráð fyrir þáttum sem snúa að þátttöku kvenna

### **Þróunarvinna sem beinist að konum**

Það er mikilvægt markmið byggðastefnu að auka atvinnuþátttöku kvenna á lands byggðinni og að reyna að hamlá á móti hinum mikla brott flutningi kvenna, sérstaklega ungra kvenna, til kjarnasvæðanna.

DU lætur þróunarverkefni sem hafa það að markmiði að bæta atvinnu möguleika kvenna hafa forgang.

Slík verkefni geta haft eftirtalin markmið:

- Að auka hlut kvenna í hefðbundnum atvinnugreinum karla.
- Að þróa frekar hefðbundnar atvinnugreinar kvenna.
- Að bæta þekkingu kvenna.
- Að bæta stöðu kvenna í atvinnulífi framtíðarinnar.
- Að skapa gott umhverfi og aðstæður sem hafa áhrif á hvar konurnar setjast að.
- Að fá fleiri konur til að stofnsetja eigin fyrirtæki og bæta möguleika þeirra í því efni með skipulagðri fræðslu fyrir konur sem stofnendur fyrirtækja.

Flest þau verkefni sem nefnd eru í flokknum „Almenn þróunarverkefni“ geta snúið sérstaklega að konum til að ná þeim markmiðum sem nefnd eru hér að ofan. Í aðalatriðum eru gerðar sömu kröfur til kvennaverk efna og almennra verkefna.

Þróunarverkefni sem beinlínis höfða til kvenna geta fengið 50% meiri styrk en almenn þróunarverkefni, það er að segja allt að 75% af kostnaði.

DU gefur út sérstaka upplýsingabæklinga um þá starfsemi sjóðsins sem sérstaklega varðar konur.

### **Sérstök verkefni**

DU ráðstafar eigin fjármunum til að framkvæma verkefni á landsvísu. Oftast snúa þau að því að leggja lið áherslumálum sem þegar hefur verið tekin ákvörðun um.

Árið 1988 voru sett af stað 3 verkefni sem hvert um sig stendur 2-3 ár. Þetta eru:

- Sjávarlíftækni.
- Hagnýt upplýsingatækni.
- Stjórnun og skipulag.

Yfir hverju verkefni er sérstök stjórn sem ákveður ramma, leiðir og fag legt innihald verkefnanna og gefur umsögn um einstök verk efni. Á hverju ári er ákveðið á hvaða skal verkefnum byrjað og hverjum haldið áfram. Nánari upplýsingar eru veittar hjá DU.

## Ráðgjöf

DU veitir einstaklingum, fyrirtækjum og staðarráðgjöfum ráðgjöf. Um hana gilda engar landfræðilegar reglur og hún á við allar atvinnugreinar. Ráðgjöfin er endurgjaldslaus.

### Fyrirtækja- og atvinnugreinaráðgjöf

Mörg fyrirtæki í dreifðum byggðum hafa þörf fyrir ráðgjöf á viðskipta sviði. Atvinnuskipulags og þróunardeildir fylkjanna geta veitt ráðgjöf eða gengist fyrir sérstökum athugunum. Í mörgum til vikum eru deildir Norges Bank fengnar til útreikninga, ráðgjafar um reikningsskil, áætlanagerð o.þ.h.

Starfslið DU býr yfir mikilvægri þekkingu á einstökum atvinnugreinum að því er varðar markaðsaðstæður, framleiðsluafköst og þess háttar og þessi þekking stendur viðskiptavinum sjóðsins til reiðu.

DU hefur samvinnu við Tæknistofnunina og hinar nýju atvinnulífs stofnanir í fylkjunum og aðstoðar við að byggja upp sambönd milli þeirra og annarra ráðgjafar- og fjármála stofnana.

Meginreglan er sú að kostnaður við slíka ráðgjöf á að greiðast af fyrir tækjunum sjálfum. DU getur þó greitt hann að hluta eða allan

### Staðarvalsráðgjöf

Mörg fyrirtæki hafa þörf fyrir ráðgjöf varðandi staðarval. DU getur veitt ráðgjöf um það hvaða staðir henta viðkomandi fyrirtæki. Þar að auki er staðarval til umræðu þegar fjallað er um umsókn um samþykkt staðar vals. Fundir um reynslu stjórnenda og málþing fyrir undirverktaka eru málaflokkar sem DU hyggst í framtíðinni leggja meiri áherslu á í ráðgjafarstarfsemi sinni.

Gerð hefur verið skrá fyrir flest sveitarfélög landsins sem kemur að góðum notum í ráðgjafarstarfinu. Þar er meðal annars að finna upplýsingar um lausar iðnaðarlóðir og húsnæði, vinnuafli, samgöngur, ástand á íbúðamarkaði, framboð í menntamálum og frítímaíðju. Allir sem þurfa að setja sig inn í aðstæður á tilteknum stað hafa aðgang að staðar vals skránni. DU stendur einnig fyrir því að bæta tengsl við sveitarfélög, fylki og aðra opinbera aðila.

Á vegum fylkisstjórnanna er einnig veitt ráðgjöf um staðarval. Það á einnig við um samþykkt umsókna um staðarvalssamþykktir en þær gerir atvinnumála nefnd fylkisins.

Umsókn um samþykki á staðarvali skal send fylkisstjórninni í fylkinu þar sem fyrirtækið skal reist.



## **Ráðgjöf í þróunarvinnu**

Skrifstofa DU í Osló og áætlana- þróunar og atvinnumáladeildir fylkjanna hafa mikla reynslu í áætlanagerð, skipulagningu, fjármögnun og framkvæmd þróunarverkefna. DU getur því gefið ráðleggingar um það hvernig skipuleggja skuli verkefni með tilliti til þess sem á að framkvæma. Því er sjálfsagt að hafa samband við aðalskrifstofuna eða fylkisskrifstofuna í byrjun skipulagningar verkefnisins.

DU vill reyna að auka þekkingarstig þróunarvinnunnar á starfssvæðum sínum sem lið í aukinni samvinnu við sveitarfélög. Um getur verið að ræða vandamál sem snúa að atvinnuþróun almennt en einnig á af markaðri sviðum svo sem ráðgjöf við fyrirtæki, fjármögnun o.þ.h.

## **Aðgerðir sem DU sér ekki um**

### **Flutningastyrkir**

Flutningastyrkir eru veittir samkvæmt sérstökum reglum. Markmið þeirra er að minnka óhagræði fyrirtækja á landsbyggðinni af miklum flutnings vegalengdum og litlu framboði á flutningaþjónustu. Land fræði lega tak markast styrkurinn strandfylkin Finnörku til Hörða lands. Fylkin annast framkvæmd regnanna og hjá þeim er að finna upplýsingar um þær.

### **Landsbyggðarskattalögin**

Fyrirtæki á tilteknum þróunarsvæðum, nánar tiltekið 25-40% svæðin eiga möguleika á sérstökum skattaafskriftum miðað við sérstök skilyrði. Afskriftina má nota til að fjárfesta í varan legum rekstrarfjármunum. Fjármálaráðu neytið sér um framkvæmd laganna.

### **Lækkuð launatengd gjöld**

Lækkun á launatengdum gjöldum er bundin sjálfvirkri reglu. Gjaldið er mismunandi og er 17,2% á kjarna svæðunum en 2,7% í Norður-Troms og Finnörku. Fylkisskattstofurnar gefa upplýsingar um hvaða skatt hlut fall gildir á hverjum stað.

### **Atvinnusjóðir sveitarfélaga**

Mikill fjöldi sveitarfélaga á landsbyggðinni hefur á undanförmum árum fengið úthlutað fé til atvinnusjóða frá sveitarstjórnaráðuneytinu. Markmiðið með slíkum sjóðum er að sveitarfélögin hafi fjármagn til að halda uppi þróunarvinnu og til að styðja minni háttar verkefni á vegum fyrirtækja. Eftir því sem reglurnar þróast munu þessir sjóðir létta á DU og minni háttar umsóknum verður vísað til þeirra.

### **Frjáls fylki**

Frá janúar 1989 eru Finnörk og Norður-Þrændalög frjáls fylki að því er varðar byggðaaðgerðir. Þetta þýðir að þau sjá sjálf um að fara með sinn hluta af því fjármagni sem DU og sveitarstjórna- og atvinnu málaráðuneytið hefðu annars fjallað um.

Frjálsu fylkin geta notað fjármagnið eins og þeim þykir best henta. Þetta þýðir að fyrirtæki í frjálsu fylkjunum geta ekki reiknað með því að sömu reglur gildi hjá þeim og annars staðar á landinu.

## **Viðauki 2 Umfjöllun um rit útgefin af NordREFO**

### **Tímaritið NordREFO og rannsóknaskýrslur frá árunum 1980 - 1985.**

#### **1 Byggðastefna og tengsl hennar við almenna samfélags- og hagþróun**

**1980: 3-4**

REGIONALA STRUKTURANALYSER. Bosättningsmönstrets förän dring i Norden.

- Leif Gram: Om önskvärdigheten av strukturanalyser.
- Harry Ekestam: Ortsystemutveckling och ortsystempolitik i de nordiska länderna.
- Sven Illerius: Regional konsentration upphörer i Norden.
- Leif Ahnström: Turnaround-trenden och de nordiska huvud stad sregionernas utveckling efter 1950.
- John F Wagtskjold: Nordisk regionaldata.

Þetta er fyrsta hefti tímaritsins í upphafi nýs rannsóknatímabils. Fjallað er um þær breytingar sem orðið hafa á þróun búsetu á Norðurlöndunum. Að nokkru leyti er verið að fylgja eftir starfi hóps er fjallaði um svipað efni næsta tímabil á undan og að nokkru leyti er reynt að örva frekari rannsóknir á búsetuþróun. Greinarnar eru einkum fræðilegs eðlis.

**1981: 3-4**

REGIONAL VÄLFÄRD.

- Erik Büchert: Velfärd, levevilkor, livskvalitet. Et teoretisk bidrag till levevilkårsforskningen.

Erik Büchert skrifaði þá skýrslu er mesta eftirspurn fékk á rannsókna tímabilinu 1974-1979. Það var ritgerð er fjallaði á mjög fræðilegan hátt um lífskjör og rannsóknir á því sviði. Þetta hefti er styt og endurbætt útgáfa af þeirri ritgerð en er engu að síður um 270 þéttskrifaðar síður.

**1984: 3**

REGIONALPOLITIKENS FÖRUTSÄTTNINGAR. Ekonomisk och välfärdsmessig förankring av regionalpolitiken.

- Poul Ove Pedersen: Den økonomiske og velfærdsmessige for ankring af regionalpolitikken i begyndelsen af 1980'erne. Sammen fatning og konklusion.
- Ottar Brox: Ökonomisk og velfærdsmessig forankring av regionalpolitiken.
- Poul Ove Pedersen: Den regionale udvikling i 1970'ernes Danmark - Samspillet mellem bosättningsmönster, arbetspladsstruktur og uddannelsesystem sett i ett långsigtet perspektiv.
- Ulla Björnberg & Lars Dahlgren: Balanser och obalanser i Sveriges regionala utveckling.

- Björn S. Stefánsson: Islandsk distriktspolitikk.
- Nicke Andersson: Regionalpolitikens legitimitet i Finland.

Um er að ræða lokaskýrslu þessa rannsóknahóps. Kynntar eru norskar, danskar og sænskar rannsóknir frá síðasta rannsóknatímabili og er gengið út frá s.k. „Konsolideringshypotes“, sem sett var fram í upp hafi þessa áratugar af Ottar Brox formanni rannsóknahópsins. Í finnsku og íslensku greinunum er þó gengið út frá öðrum forsendum.

## Rannsóknaskýrslur

Region och sektor, Ragnar Nilsen.

Þessi skýrsla er framlag Norðmanna og byggir fyrst og fremst á norsku efni. Höfundur fjallar um þá drifkrafta, sem mestu hafa ráðið um þróun byggðar. Sérstök áhersla er lögð á þær breytingar sem ganga yfir í land búnaði og sjávarútvegi, samgöngumálum og skólamálum.

Bosettningsmönstrets utvikling i Norden, Pål Damskau.

Í skýrslunni eru 10 fyrirlestrar frá ráðstefnu sem haldin var 1982 og fjallaði um búsetuþróun á Norðurlöndum síðastliðin 20 ár. Meginmark miðið var að setja fram hugmyndir um frekari rannsóknir á búsetuþróun.

Alternativ framtid, Olav Benestad.

Skýrslan er upphaf að rannsóknaverkefni sem miðar að því að leita nýrra þróunarleiða fyrir Norðurlöndin í samvinnu við eitt eða fleiri þróunar lönd. Markmiðið með verkefninu er að þróa hagfræðilíkan sem ekki byggir í jafn ríkum mæli á samkeppni og stórum rekstrareiningum og hið vestræna iðnaðarsamfélag.

Det lønnede og ulønnede arbejdes betydning for regionalpolitikken, Hans Kristensen.

Kristensen bendir á að árangur hefðbundinnar byggðastefnu er einkum mældur í fjölda nýrra starfa. Í skýrslunni reynir hann að varpa nokkru ljósi á þýðingu ólaunaðrar vinnu, til dæmis heimilisstarfa, skiptivinnu eða „svartrar“ vinnu, fyrir afkomu fólks á afmörkuðum svæðum.

Processindustri och regionala konsekvenser i Karleby- och Jakobstadsregionerna 1970-1980, Bo Forsström.

Fjallar um s.k. „processindustri“ í Finnlandi á áttunda áratugnum og hvaða áhrif framleiðslubreytingar og endurskipulagning á rekstri höfðu á byggðaðróun.

Processindustri = Iðnaður sem er þess eðlis að verksmiðjur þarf að starf rækja samfelld allan sólarhringinn til dæmis efnaiðnaður.

Staten kommunerna och sysselsättningen, Mac Murray.

Um er að ræða fjórar ritgerðir skrifaðar á árunum 1981-1984. Megin viðfangs efnið er vangaveltur um aðgerðir er miða að því að tryggja næga atvinnu. Tekið er mið af aðstæðum í Svíþjóð.

Familjekollektivet, Lars Dahlgren, Gerd Lindgren, Ingegerd Lundström.

Lýsir rannsókn sem gerð var í 2.600 manna byggðarlagi þar sem mikil fólksfækkun hefur átt sér stað. Helmingur íbúanna byggir afkomu sína á einni stálverksmiðju, sem jafnvel á að leggja niður. Rannsóknin felst í því að tekin eru viðtöl við íbúana og reynt að draga upp mynd af því hvernig þeir bregðast við og hvaða áætlanir þeir hafa um framtíð sína á staðnum.

Välfärd och regional utveckling, Nicke Andersson o.fl.

Tekur upp þær grundvallarspurningar er rannsóknahópurinn fjallaði um í upphafi tímabilsins og gekk út frá í starfi sínu, það er hvaða vísinda legum aðferðum er hægt að beita til að rannsaka aðstöðumun eftir svæðum.

Plan og Frihed, Arne Gaardmand.

Þetta er síðasta ritið sem NordREFO gaf út á tímabilinu 1980-85. Gaardmand situr í stjórn NordREFO og hefur starfað að skipulags málum í Danmörku í áratugi. Hann heldur því fram að sam félagsþróunin standi nú á tímamótum. Ekki dugi lengur að lappa upp á áætlanagerð sem byggir á stöðlun, stórrekstri, miðstýringu og sérhæfingu. Nú eigi að byggja á aukinni þátttöku borgaranna og nýjar hugmyndir eigi að koma „neðanfrá“ og flytjast upp í stjórnkerfinu.

## **2. Þróunarskilyrði iðnaðar í minni bæjum og í strjálbýli á Norðurlöndum**

**1980: 1-2**

INDUSTRI OCH SMÅ ORTER. Studier av regionalpolitiskt handling sutrymme

- Leif Gram: Industriell verksamhet på små orter.
- Gert Lindgaard och Ulf Wiberg: Industrins utvecklings betingelser på mindre orter och i glest befolkade områden i de nordiska länderna. Rapport från förstudie.

Í þessari fyrstu skýrslu sinni afmarkar rannsóknahópurinn viðfangsefni sitt. Einnig er gerð grein fyrir iðnþróun í minni bæjum á Norður lönd unum síðustu 10 árin og er þá gengið út frá þeim rannsóknum sem voru fyrir hendi á þeim tíma. Að síðustu er greinargerð um þau verkefni sem lagt er til að hópurinn fái við á tímabilinu.

**1982: 3-4**

LOKAL NÄRINGSPOLITIK.

- Ulf Wiberg: Industrins utvecklingsbetingelser i småorter. En projektpresentation
- Anne-Mette Hjalager, Gert Lindgaard & Henning Snell: Danske kommuners och amtskommuners erhvervsfremmende initiativer.
- Ulla halonen: Industrialiseringsåtgärder och deras effekter i kommuner.
- Sigurður Guðmundsson: Kommuner och erhvervslivet.
- Per Brevik & Øistein Eriksen: Kommunalt næringsengasjement i Norge.
- Ingrid Liljenäs & Elisabeth Sundin: Mindre företags utvecklingsbetingelser på mindre orter:

- Leif Gramh & Sigurdur Gudmundsson: Stimulanser till lokalt näringsliv. Några engelska praktikfall.

Í þessu hefti gera fulltrúar hvers lands í rannsóknahópnum grein fyrir stöðu síns verkefnis. Einnig er að finna drög að sameiginlegum sjónarmiðum hópsins.

### **Rannsóknaskýrslur**

Livsformer og lokale erhvervspolitiske initiativer, Anne-Mette Hjalager & Gert Lindgaard.

Þetta er lokaskýrsla frá rannsóknahópnum. Þó er ekki um að ræða heildar samantekt á niðurstöðum hvernar þjóðar, heldur er þetta sjálfstæð skýrsla þar sem tekin eru fyrir nokkur viðfangsefni sem hópnum þótti ástæða til að fjalla sérstaklega um.

Kommunalt tiltaksarbeid i Norge, Per Brevik & Öistein Eriksen.

Lýsir könnun sem gerð var í Noregi á afskiptum og áhuga sveitarfélaga áafatvinnumálum. Könnunin náði til nær allra sveitarfélaga og mark miðið var þrjúþætt. Í fyrsta lagi að draga upp mynd af umfangi og út breiðslu þess þróunarstarfs, sem unnið er í sveitarfélögunum. Í öðru lagi að lýsa hvernig og hvenær þróunarstarf hófst og loks að meta árangur með tilliti til atvinnuþróunar, nýrra starfa og fjárhagsstöðu sveitarfélag anna.

Industrialiseringsåtgärder och deras effekter i kommuner, Ulla Halonen.

Um er að ræða finnska athugun á áhrifum iðnþróunaraðgerða á sveitarfélög í Finnlandi. Einkum er fjallað um sambandið milli ýmiss konar stuðningsaðgerða sem sveitarfélögin beita til eflingar á atvinnuþróun og byggðaaðgerða af hálfu ríkisins. Markmið ríkisins er að styðja þau sveitarfélög sem lakast eru sett en markmið hvers sveitarfélags er að efla atvinnuþróun innan eigin marka. Það er því ekki sjálfgefið að þróunarstarf verði öflugast í þeim sveitarfélögum sem ríkið veitir mestan stuðning.

Kommunernas insatser för det lokale näringslivet, Elisabeth Sundin & Ingrid Liljenäs.

Í skýrslunni er fjallað um þær aðgerðir sem algengast er að sænsk sveitarfélög beiti í því skyni að efla atvinnuþróun. Gengið er út frá 10 sveitarfélögum í norðurhluta Svíþjóðar og í ljós kemur að verulegur munur er á milli sveitarfélaga í þessum efnunum.

Kortlægning af lokale ressourcer i praksis, Anne-Mette Hjalager, Gert Lindgaard & Henning Snell.

Skýrslan byggir á danskri athugun og markmiðið er í grundvallaratriðum að draga upp mynd af öllum þeim aðgerðum sem unnt er að beita í dönskum sveitarfélögum í því skyni að efla staðbundið atvinnulíf. Þetta er síðan að nokkru leyti skýrt með dæmum frá tveimur sveitarfélögum.

### 3. Stjórnsýslukerfið og aðstaða til áætlana gerðar á sviði byggðamála

1983: 4

#### REGIONAL PLANERING I NORDEN.

- Björn Beckman: Administrativa betingelser for regional planering. Sammanfattning av projektsgruppens forskningsprogram.
- Carl Johan Skovsgaard: Administrativa betingelser for planering i Danmark. De danske projektbidragen.
- Per Kristen Mydske & Svein Erik Bersås: Fylkesplanlegging ett redskap for territoriell politikk?
- Johan From & Per Stava: Fylkesplanlegging - samordning på sektorane sine premisser?
- Guy-Erik Isaksson: Om RESPO-projektet och forskningsläget.
- Björn Beckman: Deltagande och responsivitet i regional planläggning.
- Per Erik Back: Välfärdsstaten och regionalpolitiken.
- Asbjörn Valheim & Per Kristen Mydske: Databehov och data problemer ved nordiske komparative undersøkelser.
- Per Stava: Opplegg for arbeidet med sluttrapport for „Administrative vilkår for regional planlegging i Norden“.

Í þessu hefti eru lagðar meginlínur fyrir rannsóknaverkefnið og þátt takendur gera grein fyrir stöðu áætlanagerðar á sviði byggðamála í sínu heimalandi. Einkum er gengið út frá áætlanagerð sem fer fram í milli stigi stjórnsýslukerfisins (amt/fylki/lén)

#### Rannsóknaskýrslur

Nordiske data på mellomnivået, Asbjörn Valheim.

Um er að ræða samantekt á tölfræðilegum upplýsingum um starfssvæði millistigs stjórnkerfisins í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Einkum um mann fjölda, vinnumarkað, kosningar og um stjórnkerfið. Þetta er fyrsta skýrsla rannsóknahópsins og var unnin í því skyni að fá fram sambærilegar upplýsingar sem legið gætu til grundvallar frekari rannsóknar um löndin.

Regionalpolitisk planering i Finland, Guy-Erik Isaksson.

Isaksson lýsir upphafi og þróun áætlanagerðar á sviði byggðamála í Finnlandi. Megináherslu leggur hann þó á að gera grein fyrir því hvernig slík áætlanagerð er skipulögð og stöðu hennar í finnska stjórnkerfinu.

Administrativa betingelser for regional planlegging - kunsten å ro utan årer, Johan Form & Per Stava.

Þetta er lokaskýrsla þessa rannsóknahóps. Með nafni skýrslunnar „Listin að róa án ára“ vilja höfundar vekja athygli á þeirri staðreynd hversu litlir möguleikar eru í raun fyrir hendi í stjórnkerfinu til að fylgja byggðaaætlunum eftir með raunverulegum aðgerðum. Fjármunir til framkvæmda eru sjaldnast nægjanlega vel bundnir áætlanagerð. Mikilvægasta hlutverk

áætlanagerðar hefur verið fólgið í því að fá fram alhliða upplýsingar og yfirsýn yfir stöðu mála á viðkomandi svæðum.

#### **4. Athugun og mat á áhrifum byggðaaðgerða**

**1984: 4**

ATT EVALUERA EVALUERINGAR - Om utvärderingsforskning i regionalpolitik.

Þetta er lokaskýrsla frá þeim hópi er fjallaði um mat á áhrifum byggða aðgerða. Með minnkandi hagvexti hefur fjárveitingavaldið gert vaxandi arðsemiskröfur til þeirra aðgerða sem beitt hefur verið. Í framhaldi af því hefur áhugi fyrir rannsóknum sem miða að því að meta áhrif byggðaaðgerða farið mjög vaxandi. Fjallað er um helstu aðferðir á þessu sviði, en þær eiga það einkum sammerkt að velferð er metinn í þáttum eins og fjölda nýrra atvinnutækifæra, tekjuskiptingu, þjónustu stigi hins opinbera og svo framvegis. Gallinn er hins vegar sá að aukin velferð mæld í þessum einingum helst í hendur við aukna tíðni afbrota og aukin félagsleg vandamál. Höfundar benda á að ef til vill þurfi að endurskoða þau líkön sem notuð hafa verið til að meta velferð.

#### **Rannsóknaskýrslur**

Evaluering av regionalpolitik - Konferensrapport från Borlänge.

Skýrsla frá ráðstefnu þar sem einkum var fjallað um leiðir til að meta áhrif byggðaaðgerða og þá reynslu sem safnast hefur í þeim efnum. Markmiðið er einkum að marka stefnu fyrir frekari rannsóknir. Í skýrslunni eru tíu erindi, sem flutt voru á ráðstefnunni.

Regionalpolitiskt stöd - data och registerfrågor.

Skýrsla frá starfshópi sem komið var á í því skyni að samræma betur tölfræðilegar upplýsingar um stuðningsaðgerðir við iðnað á Norður löndunum. Fjallað er um tölfræðilega skráningu stuðningsaðgerða í hverju landi fyrir sig. Er þetta gert með það fyrir augum að sýna hvaða upplýsingar eru skráðar og hvernig megi samræma þær þannig að samanburðarrannsóknir milli landanna verði einfaldari.

Att utvärdera regionalpolitiska effekter - en omöjlig uppgift, Anders Gullberg.

Gullberg fjallar almennt um rannsóknir sem miða að því að meta árangur ákveðinna aðgerða. Síðan fjallar hann um slíkar rannsóknir sem einkum miðast að því að leggja mat á árangur byggðaaðgerða, einkum með tilliti til Norðurlanda. Markmiðið er að varpa nokkru ljósi á helstu hugtök og aðferðir sem beitt er við rannsóknir af þessu tagi og þannig skapa grundvöll fyrir frekari rannsóknir.

Hvad er optimal subsidiepolitik? Michael Möller.

Möller reynir í þessari skýrslu að varpa nokkru ljósi á hver hin raunverulegu áhrif fjárhagslegs stuðnings eru. Þetta gerir hann með dæmum frá dönskum skipasmíðaiðnaði. Í ljós kemur að vegna samspils milli skatta reglna, verðbólgu, niðurgreiddra vaxta og annarra



stuðnings aðgerða er um mjög flókið dæmi að ræða. Niðurstaðan er sú að vegna þess hversu flókið kerfið er sé í raun og veru ekki hægt að meta áhrif byggða aðgerða einna og sér.

Shift - share metoden - ett regionalpolitiskt analysredskab? Peter Maskell.

„Shift - share metoden“ er aðferð sem kom fram fyrir 40 árum og hefur mikið verið beitt við undirbúning byggðaáætlana. Hin síðari ár hefur aðferðinni einnig verið beitt til að meta árangur af byggðaaðgerðum. Maskell gagnrýnir aðferðina mjög og sýnir fram á með dæmum að í raun er hægt að fá fram hvaða niðurstöðu sem er, allt eftir því hvaða forsendum gengið er út frá.

## 5. Staðarval opinberrar þjónustu, áhrif á byggðapróun

1981: 1-2

OFFENTLIG SEKTORS ROLL I REGIONAL UTVECKLING. Regionala effekter av den offentliga sektorns lokalisering. En förstudie.

- Tora Friberg: Att främja en livskraftig regional struktur.
- Reidar Mörk: Den offentlige sektoren og regional utvikling.
- Kurt Wickman: En grundläggande kontrovers i synen på regionalpolitik.
- Jan Gunnarsson: Kommunal planering i olika fördelningssituationer.
- Tor Fr Rasmussen: Tanker og idéer om den offentlige sektors rolle - i går, i dag og i morgen.
- Harald Sætern: Beslutningsprocesser i tilknytning til omlokalisering av statlig verksamhet.
- Guy-Erik Isaksson: Utlokaliseringsplaner i Finland.
- Nils Groes: Valg av uddannelse.
- Leif Graham: Offentlig sektors roll för regional förändring.

Í þessu hefti kynnir rannsóknahópurinn fyrstu hugmyndir sínar að rannsóknáætlun fyrir tímabilið. Að meginhluta er þó um að ræða safn af sjálfstæðum greinum þar sem fjallað er um áhrif opinbera geirans á byggðapróun frá ýmsum hliðum. Í áætlun hópsins kemur fram að markmiðið er í fyrsta lagi að lýsa og leita skýringa á þeirri þróun sem orðið hefur innan opinbera geirans. Í öðru lagi að reyna að meta hlutverk hins opinbera í þróun byggðar. Og í þriðja lagi að rannsaka þá strauma sem einkum virðast ráðandi hvað varðar þróun opinbera geirans.

### Rannsóknaskýrslur

Hälsövdens regionala effekter i Norden, Guy Bäckman.

Bäckman fjallar um þær meginreglur sem fylgt hefur verið við staðarval innan heilbrigðisgeirans og áhrif þeirra á byggðapróun. Einnig fjallar hann um umfang heilbrigðisþjónustunnar, markmið hennar, skipulag o.fl.

Den offentliga sektorns regionala sysselsättningsutveckling i Norden 1960-1980, Kari Kekki.

Höfundur lýsir þeirri þróun sem orðið hefur innan opinbera geirans á árunum 1960-80 og byggir að hluta á fjármálum hins opinbera einkum þegar fjallað er um löndin hvert um sig og að hluta á tölum um þróun vinnumarkaðarins þegar fjallað er um einstök svæði. Um er að ræða efni sem legið hefur til grundvallar við gerð annarra skýrslna á vegum þessa rannsóknahóps.

Lokalisering, servicefordeling og sysselsetning innen offentlig sektor i Norge, Jens Christian Hansen (ritstj.) o.fl.

Um er að ræða norskt greinasafn sem varð til í framhaldi af ráðstefnu um áhrif opinbera geirans á byggðapróun í Noregi. Í 18 stuttum greinum reyna höfundar frá ýmsum fagsviðum að varpa nokkru ljósi á helstu þætti sem ráðið hafa þróun opinbera geirans í Noregi.

Offentlig sektors roll i regionalpolitiken. Nordiska studier med särskild tonvikt vid lokaliseringens betydelse. Slutrapport från OS-gruppen

Þetta er lokaskýrsla frá þeim hópi er fjallaði um áhrif opinbera geirans á byggðapróun. Þeir aðilar sem starfað hafa á vegum rannsóknahópsins kynna í stuttu máli niðurstöður rannsókna sinna. Einnig er í skýrslunni að finna umfjöllun um þessar rannsóknir og samantekt á megin niður stöðum hópsins.

Offentlig sektor i Norden, Tora Friberg.

Friberg starfaði sem ritari fyrir ofangreindan rannsóknahóp. Skýrsla hennar er gefin út hálfu ári seinna en lokaskýrsla hópsins og fer hún dýpra í ýmiss vandamál en þar er gert. Auk þess er í skýrslunni fjallað um margar þær hugmyndir sem ræddar voru af hópnum og höfundur reynir að gefa heillega mynd af þróun mála innan opinbera geirans, einkum með tilliti til áhrifa á vinnumarkað.

Teoriar for lokalisering av offentlig verksemd, Jörgen Amdam.

Í skýrslunni fjallar Amdam um ýmiss vandamál varðandi staðarval og áætlanagerð fyrir opinbera þjónustu. Markmiðið er að leggja drög að kenningu um staðarval fyrir opinbera þjónustu sambærilegri við kenningar sem settar hafa verið fram um staðarval fyrirtækja innan einkageirans. Slík kenningasmíð hefur reynst mjög erfið þar sem markmiðið með opinberum rekstri er mun margþættara en markmið einkareksturs. En markmið einkareksturs er eins og kunnugt er að fyrirtæki skili eig end um sínum hámarkshagnaði.

## **6. Áhrif breyttrar atvinnuskiptingar (struktúromvandling) og tækniframfara á byggðapróun**

**1982: 1-2**

TEKNIK OCH SAMHÄLLE. Om teknologifrågor i regionalpolitiken.

- Leif Graham: Teknologi och regional förändring.
- Boris Segerståhl: Framtidens strukturer i Norden.

- Jan-Evert Nilsson: Lokal sjálvtilitt og struktúromvandlingen.
- Lise Drewes Nielsen: Teknologivurðing og de regionale per spektiver heraf.

Þetta er fyrsta skýrsla hóps er fjallaði um áhrif tækninýjunga á byggða þróun. Í skýrslunni eru lögð fyrstu drög að rannsóknáætlun og starfs svið hópsins skilgreint. Þá er varpað fram ýmsum spurningum og hugmyndum til frekari umfjöllunar síðar.

### 1983: 1

RISKER OCH MÖJLIGHETER MED NY TEKNIK. Regionala anal yser med tonvikt på informationsteknologi.

- Lise Drewes Nielsen: Regionale perspektiver på teknologi, ar be jdsmarked och könsopdelning.
- Gitte Vedel: Telematik og decentrale arbejdspladser.
- Bengt Sahlberg: Grannskap 90.
- Tarja Cronberg: Informationsteknologi, vardagslivet och regional utveckling.
- Kjell Hansteen: Informasjonsteknologiens framtidige muligheter.
- Lena Gonäs & Bengt Ohlsson: Strukturförändringar inom svensk livsmedelsindustri.

Í þessu hefti er einkum fjallað um framfarir á sviði upplýsingatækni og með því móti reynt að varpa nokkru ljósi á áhrif tækninýjunga á byggðaþróun. Fjallað er um nýja möguleika sem opnast, en einnig er fjallað um neikvæðar hliðar sem ástæða er til að varast að mati höfunda. Sérstaklega eru tekin fyrir hugsanleg áhrif á stöðu kvenna á vinnu markaðinum.

### 1983: 2-3

ROBUSTA REGIONER. Om sjálvtilitt i regionalpolitiken.

- Leif Grahm: Från robusm till ökad sjálvtilitt.
- Poul Rind Christensen & Peter Maskell: Regional selvtilitt - 1980-ernes erhvervspolitiske ledestjerne?
- Olav R Spilling: Lokalorienteret småforetaksvirksomhet og regional selvutvikling.
- Ottar Brox: Nytt regionalpolitisk konfliktmønster?
- Norralv Veggeland: Noen teoretiske rammer for en handlings og interet regionalpolitik.
- Krister Stålberg: Kommunplanering och byalag.
- Lars Dahlgren & Bo Mårtensson: Sårbarhet och Sjálvtilitt.
- Kyösti Pulliainen: Alternativ/mjuk teknologi som en form och källa för regional sjálvtilitt.
- Olav Benestad: Alternativ framtid.

Allar greinarnar í þessu hefti snerta á einn eða annan hátt þá umræðu sem orðið hefur um það sem á skandinavísku nefnist „lokal sjálvtilitt“ (á ensku self-reliance). Í hugtakinu felst að héruð landsins eiga að „treysta á eigin getu“ og byggja á staðbundnum gæðum og eigin frumkvæði. Í greinunum eru ræddar aðgerðir sem gætu orðið til þess að draga úr eða auka „sjálvtilitt“

## 1984: 1-2

### INDUSTRIELL FÖRNYELSE för regional utveckling.

- Per Holm: Färöarna - expansivt periferaområde byggt på självtillit.
- Jan-Evert Nilsson: Den fjärde fasen. Om regionalpolitikens anpassning till en ny ekonomisk situation.
- Jens Fröslev Christensen: Tendenser i den industriella utveckling: Fra stordriftsbaseret vækst til strukturel krise og omstilling.
- Kresten Storgaard: Struktur og fornyelse - nogle regionale aspekter.
- Tom Johnstad: Ensidige industristeder i Norge - råvareintensive produktionøyer.
- Guje Sevón: Ruukkibors bedömning av sin ekonomiska miljö.
- Bo Erixon: Lärdomar från Landskrona.
- Noralv Veggeland: Innovationspolitikk og regional industri fornying. Ett offentlig ansvar?
- Jens Fröslev Christensen: Dansk industripolitik: En liberalistisk bastion ved vadestedet.
- Carl Fredrikson: Från industribunden regionalpolitik till ortsbunden industripolitik.
- Jan-Evert Nilsson: Riktlinjer för en tillväxtfrämjande regionalpolitik.

Greinasafn frá málþingi sem haldið var í Færeyjum haustið 1983. Þar var fjallað um leiðir til að reka byggðastefnu á tímum minnkandi hagvaxtar. Einkum er tekið mið af stöðu mála í iðnaði og það öryggi sem þeir staðir búa við sem byggja alla afkomu sína á einu fyrirtæki. Einnig er fjallað um aðgerðir sem gripið hefur verið til þar sem slíkum fyrirtækjum hefur verið lokað.

### Rannsóknaskýrslur

Strategier for lokal och regional självutveckling, Bengt Johannisson och Olav Spilling.

Í þessari skýrslu er fjallað um leiðir til nýsköpunar og endurskipulagningar á svæðum sem standa höllum fæti. Lausnin felst í því að byggja í auknum mæli á staðbundnum auðlindum og minnka viðkvæmni svæðanna fyrir ytri hagsveiflum. Í skýrslunni er einnig að finna vandaða skrá yfir heimildarrit um þessi efni.

Samhällskooperativ - en organisation för lokal utveckling? Bo Mårtensson och Lars Orrskog.

Mårtensson og Orrskog lýsa í skýrslunni samvinnufélögum er þeir heim sóttu á Írlandi, Norður Írlandi, Skotlandi, Wales og London. Um er að ræða staðbundin félög sem starfa í gamaldags íslenskum samvinnu félagsanda þar sem velferð byggðarinnar situr í fyrirrúmi. En slík samvinnufélag eru lítt þekkt í Skandinavíu.

Sårbarhet och självtillit - tankar om krisen och lokalsamhället, Lars Dahlgren och Bo Mårtensson.

Höfundar fjalla fræðilega um leiðir til að minnka viðkvæmni afmarkaðra svæða gegn ytri hagsveiflum. Þetta vilja þeir gera með því að ýta undir hvers kyns tilraunir er miða að því að efla staðbundnar auðlindir. Forsendan er að mati höfunda að koma á fót nokkurs konar samvinnu geira þar sem hið opinbera og einkageirinn ásamt heimilum og áhuga

mannafélögum sameinast um að virkja þann félagslega kraft sem felst í sameiginlegu átaki þessara aðila.

Teknologi och utveckling - om ny teknologi i regionalpolitiskt perspektiv, Seppo Aho o.fl.

Þetta er lokaskýrsla þess hóps er fjallaði um áhrif tækninýjunga á byggðapróun. Höfundar eru sammála um að frekari rannsókna sé þörf á samspilinu milli tækninýjunga og byggðapróunar. Að mati höfunda er ekki fyrir hendi nægjanleg þekking til að geta mótað tæknistefnu er skili árangri sem tæki til að hafa áhrif á byggðapróun.

Kreativitet, teknologi och alternativ produktion, Lars-Erik Karlson.

Karlson fjallar vítt og breitt um forsendur nýsköpunar og þá einkum með tilliti til félagslegra og menningarlegra þátta sem mættu verða til þess að auka sköpunargleði og lokka fram nýjar framleiðslugreinar. Í skýrslunni er einnig fjallað ítarlega um helstu rannsóknaniðurstöður þar sem lykilorðin eru nýsköpun, tækniframfarir og nýjar framleiðslugreinar.

Erfarenheter, medvetende och handlande, Ingemar Elander, Stig- Arne Nohrstedt, Björn Söderfeldt.

Í skýrslunni er fjallað um orsakir þess að ýmsir hópar hafa sprottið upp í Svíþjóð á seinni árum og snúist gegn ríkjandi hugmyndafræði er einkum miðar að því að skapa aukinn hagvöxt. Í skýrslunni er fjallað ítarlega um hugtakið kreppa og um viðbrögð samfélagsins og einstaklingsins við vaxandi atvinnuleysi og öðrum s.k. kreppueinkennum.

## **Tímaritið NordREFO og rannsóknaskýrslur frá 1985 - 1989.**

Hér á eftir er ritum NordREFO frá tímabilinu 1985-1989 raðað nokkurn veginn í tímaröð en ekki eftir efnisflokkum eins og hér að framan. Segja má að útgáfustarfsemi hafi ekki verið eins markviss og á fyrra tímabilinu og mikið er um skýrslur frá ráðstefnum af ýmsu tagi. Því er ekki eins auðvelt að eigna þeim rannsóknahópum sem störfuðu einstaka skýrslur.

### **1985/86: 1-2**

REGIONALPOLITIK I BRYTNINGSTID - Rapport från ett forsknings symposium i Korsør

- Leif Grahm: Strukturförändring, kris och nyorientering inom regionalpolitiken.
- Ottar Brox: Tid för omvurdering - Nye forutsetninger for regionalpolitikken.
- Arne Gaardmad: Fra idé till handling i frie regioner og lokalsamfund.
- Gunnar Adler Karlsson: Avfolkningsregioner som basförsörjning
- GunnarTörnqvist: Miljöer för förnyelse.
- Johan Galtung: De nordiske land i en historisk og global sammenheng - Et fugleperspektiv.
- Johan Galtung: De nordiske land år 2000 - En visjon om selvtilit
- Anders Svarre: Teknologi og lokalsamfund - Nogle idéer for kommende forskningsprogram.
- Ottar Brox: Nye sammenhenger mellom folketallsutvikling, aktivitetsnivå og arbeidsløse.
- Guy-Erik Isaksson: Att förebygga och lösa kriser i lokalsamhället

- Tora Friberg, Lars Olof Olander: Kvinnors sysselsättning - En fråga för offentlig sektor i regionalpolitiken.
- Robert Salomon: Teknologi och regional utveckling.
- Ulla Björnberg: Vardagslivets organisering som ett regionalt problem.
- Poul Ove Pedersen: Produktionens internationalisering og de lokale produktionsforhold i de nordiske lande.
- Noralv Veggeland: Industriell förnyelse gjennom kom petanseoppbygging.
- Peter Maskell: Evaluering av regionalpolitiske foranstaltningar - Om frugtbare og ufrugtbare teorier og metoder.

Í þessu fyrsta riti á nýju rannsóknatímabili er að finna greinar eftir vísindamenn og ýmsa aðila sem verið hafa áberandi í þjóðmála umræðunni á Norðurlöndum. Til þeirra var leitað í því skyni að þeir reifuðu hugmyndir og bentu á leiðir sem gætu orðið til hjálpar við að móta stefnuna fyrir NordREFO í upphafi nýs tímabils.

### 1985/86: 3

#### Forskningsprogram för NordRefo

- Gösta Oscarsson: Forskningsprogram för NordRefo 1986 - 1989.
- Torsten Hägerstrand: Future Tasks and Challenges for the Social Sciences - A Personal View.
- Voitto Helander: Några synpunkter på demokrati, decentralisering och vissa oreglerade drag i samhällets utveckling.
- Christoffer Grönholm: Den frånvarande strukturen - om betydelsen av regionalpolitil som kommunikation.
- Mac Murray: Mellan två forskningsetapper.
- Reidar Mørk: Regionale framtidsanalyser - et praktiskt hjelpemedel ved „policy“-utforming.
- Jan Evert Nilsson: NordREFOS forskningsprogram - ett försök till en systematisk diskussion.

Í heftinu er kynnt rannsóknáætlun NordREFO fyrir tímabilið 1985 - 1989. Einnig er að finna erindi eftir hinn þekktu sænska vísindamann Torsten Hägerstrand um hvað hann telur að verði framtíðarverkefni félagsvísindanna. Þá eru fimm erindi sem flutt voru á málþingi í Borgarnesi árið 1985 en þar gera höfundarnir grein fyrir skoðunum sínum á hlutverki NordREFO í upphafi nýs rannsóknatímabils.

### 1985/86: 4

#### NÄTVERK, DEBATT OCH HADSUND

- „Regionalpolitik i en netværksekonomi“ - Oplæg til program för NordREFO - arbejdet
- Eirik Vatne: Noen spredte kommentarer til NordREFOs forskningsprogram.
- Sven Illeris: Den regionale udvikling og den tredje bølge
- Jan Mønnesland: Utviklingstrekk i regionalpolitikens grunnlag
- Lennart Nordfors: Normer eller numerär? - Två kategorier av kreativitet.
- Bo Elling: Provinsbyen Hadsund og de regionale produktions betingelser.

Með hugtakinu „netværksekonomi“ er átt við einhvern fjölda eininga og hin margvíslegu tengsl sem eru á milli þeirra. Með einingu er fyrst og fremst átt við iðnaðar- og atvinnufyrirtæki, en einnig er um að ræða ýmiss konar þjónustu og jafnvel heimili. Þessar einingar eru háðar hver annari og umhverfinu og ekki er hægt að skilja breytingar til fullnustu nema átta sig á því hvernig fyrirtækið er háð rekstrarumhverfi sínu. Í þessu hefti leitast ofangreindir höfundar við að varpa nokkru ljósi á þau vandamál sem upp hafa komið við rannsóknir á þessu sviði.

## 1987: 1

### FINSK REGIONALPOLITISK FORSKNING - en översikt.

- Paavo Okko: Regionalpolitikens karaktär och utveckling i Finland 1966-86.
- Heikki Eskelinen: Reflektioner över en analys av nätverk ekonomin.
- Bjarne Lindström: Omvärldsberoende och regional självtillit, exemplet Åland.
- Mikael Ingberg: Regionalpolitik och transfereringar.
- Anssi Paasi: Regional utveckling och den regionala identiteten - begrepp och konkreta exempel från det finska regionsystemet.
- Jorma Kuitonen: Mot en välfärdsorienterad regionalpolitik.
- Pertti Kettunen: Landsbygdens livskraft - ett nytt stort forskningsprogram i Finland.
- Jukka Oksa: Riktningar inom finsk byforskning.
- Kyösti Vesterinen: Forskningen kring regionalpolitiken - syn punkter från industris centralförbund.
- Juha Talvitie: Finlands okända regionplanering.
- Veikko O. Vuorikari: Företagsfinansiering som en del av regionalpolitiken - Finns det relevant forskning inom området?
- Anssi Paasivirta och Harry Ekestam: Om relationerna mellan regionalpolitik och forskning i Finland.
- Timo Sneek: Riktningar i den finska framtidsforskningen.

Heftið er eingöngu helgað byggðamálum í Finnlandi. Því má skipta í þrjá hluta. Í fyrsta lagi eru greinar sem fjalla um viðbrögð Finna við rannsóknáætlun NordREFO fyrir árin 1985-1989. Í öðru lagi eru greinar um finnskar rannsóknir á sviði byggðamála og í þriðja lagi eru birt viðhorf nokkurra vísindamanna og embættismanna til finnskrar byggðastefnu og byggðarannsókna.

## 1987: 2-3

### STORSTADSTILLVÄXTEN

#### - EN ÅTERKOMMANDE ÖVERRASKNING?

- Harald Baldersheim: Regionalpolitik i et samfunn med økende desentralisering - Problemstillinger og arbeidsprogram.
- Johan Storgårds: Storstadstillväxten - en återkommande överraskning? Kommentarer kring en konferens.
- Gunilla Ohls-Packalén: Huvudstadsregionernas befolkning utveckling åren 1971-1985.
- Gösta Oscarsson: Storstadstillväxten - Obalansens orsaker och möjliga åtgärder.
- Eivind Reiten: Hva skjer egentlig i den regionale utvikling?

- Bo Grønlund: Storbyernes Dynamik i Norden - et personligt indlæg.
- Bengt Dahlgren: Det lilla i det stora/det stora i det lilla.
- Gunnar Olsson: Ekonomisk geografi och samhällsplanering.
- Olof Eriksson: Regionalpolitik - stimulans i stället för belastning i ekonomin?
- Olaf Foss, Kjetil Sørli och Inger Texmon: All folketallsvekst i Storbyene!

Um er að ræða erindi sem flutt voru á ráðstefnu um hinn öra vöxt stórra borga sem einkennt hefur byggðapróunina undanfarna áratugi og hvernig þessi þróun virðist stöðugt koma mönnum jafnmikið á óvart.

#### 1987: 4

##### Regionalpolitik i en nätverksekonomi - en seminarierapport

- Leif Jakobsen & Sirpa Wallius: Indledning 4.
- Eirik Vatne: Industrielle foretaksnettverk.
- Olav Spilling: Lokal utvikling i en nettverksøkonomi.
- Bo Forsström: Industriella marknader och nätverksekonomin i regionalpolitisk perspektiv.
- Mogens Kuhn Pedersen: Netværk i udvikling.
- Poul Rind Christensen: Industriel fleksibilitet og lokalisering i et netværksperspektiv.
- Poul Ove Pedersen: Netværk i den regionale erhvervsudvikling.
- Seija Virkkala: Arbetsfordeling och flexibilitet i företagens rumsliga nätverk i Finland.
- Sven Illeris: Øget arbejdsdeling i netværk.
- Lennart Ståhlberg: Utvecklingsdrag för den privata tjänstesektorn i Sverige i ett tioårsperspektiv.
- Peter Sjøholt: De tjenesteydende næringer i den regionale udvikling.
- Gunnar Törnqvist: Funktioner och samspel i regionala nätverk.
- Stein Storsul: Regionalpolitiske handlingsmuligheter.
- Tom Johnstad: Kompetansenettverk og den regionale utvikling.
- Jørgen G. Rasmussen: Netværk i erhvervsudviklingen.
- Lars Hagen: Regionalpolitiske støtteordninger til myke in vesteringer i Finland, Sverige og Norge.

Þetta hefti er frá sama hópi og skýrsla frá 1985/86: 4, Nätverk, debatt och Hadsund. Um er að ræða erindi sem flutt voru á ráðstefnu í mars árið 1987 og voru flytjendur vísindamenn með ólíkan bakgrunn en höfðu það sameiginlegt að nota hugtakið net eða „nätverk“ í fræðistörfum sínum. Útkoman er því fjölbreytt samansafn af greinum þar sem leitast er við að finna einhvern grundvöll til frekari rannsókna á þessu sviði.

#### 1988:1

##### Regionala framtider i Norden

- Olaf Eriksson: Regionala framtider i Norden - en progra mutredning för NordREFOs räkning
- Timp Sneek: Återblickar på regionala framtidsstudier
- Janerik Gidlund: Kommunerna och framtiden
- Ann- Kristin Ekman: Delarna och Helheten - om kultursyn i framtidsstudier



- Jan Mønnesland: Regionalisering av nasjonale framtid - kvantitative og kvalitative metoder
- Erik Maaløe: Da „nu“ var fremtid - Refleksjoner over vor evne til at forudse og skape nye fremtider
- Sveinung Eikeland og Lars Krogh: Visjonsstyrt deltagende framtidssforskning - dømme frå fylkesplanlegging i Finnmark.
- Reidar Mørk: Hvilken nytte kan Kautokeino, Oppland og Norge ha av regionale framtidssstudier?
- Tor Selstad: På vei mot kunnskapssamfunnet? Scenarier om innlands-Norges framtid.
- Geir Vinsand: Regionalpolitisk fornyelse - Tre alternative strategier.
- Anne-Mette Hjalager: Teknologiske fantasier og regionalpolitisk handling.

Eins og heitin á greinunum hér að ofan gefa til kynna fjallar þetta hefti um framtíðarrannsóknir. Leitað er svara við því hvernig hægt sé að viðhalda nútímahagkerfi með búsetumynstri sem varð til við allt aðrar forsendur en hagkerfið byggir á í dag. Einkum er fjallað um þrjár leiðir. Í fyrsta lagi að kröfur um áframhaldandi hagvöxt leiði til verulegrar þéttingar byggðarinnar frá því sem nú er. Önnur leið sem fjallað er um felur í sér að Norðurlöndin dragi sig að nokkru leyti út úr þeirri miklu samkeppni sem er á alþjóðavettvangi og sæki ekki viðmiðanir þangað. Í þriðja lagi er fjallað um leið sem er sambland af hvorutveggja, það er að taka fullan þátt í þeirri þróun sem á sér stað á alþjóðavettvangi en leitast við að viðhalda núverandi búsetumynstri.

## 1988: 2

### Politik och planering för den urbaniserade glesbygden

- Lars Olaf Persson och Ulf Wiberg: Politik och planering för den urbaniserade glesbygden.
- Lars Krogh: Blir dagens bygder lik gårdagens byer?
- Heikki Jussila: Glesbygdens möjligheter i kunskapssamhället.
- Pertti Rannikko: Glesbygdspolitik och välfärdsstrategi.
- Bengt Dahlgren: Den urbaniserade glesbygden versus dagens ideologi, politik och planering.
- Ragnar Nilsen: Elitejobber eller yrkeskombinasjoner? - Nord-norsk sysselsetting i 1980 åra.
- Anne Marie Støkken: Forskningsoppgaver i tiden framover.
- Erland Eklund: När skärgården fick livskraften åter. Utvecklingen i tolv skärgårdskommuner 1975-1985.
- Svenn Godvin: Danske glesbygdss forskningsprofiler - oversigt av problem, metoder og miljøer.
- Steen Bengtson: Glimt af en process fra Fejø.
- Ragnar Nilsen: Shetland og oljevirkosomheten.
- Oddbjørn Bukve: Fornyse fra utkanten? - Kommunalt tiltak sarbeid i Norge
- Bengt Johannison: Lokal ekonomisk utveckling i en organisationsekonomi - svenska erfarenheter.
- Anne Grethe Flakstad: Befolkningsnedgangen: Nord-Norge -Ny utfordring for regionalteori?
- Merete Lie og Anne-Jorunn Berg: Fjernarbeid og regiona lutvikling i et nordisk perspektiv.

Í þessu hefti er að finna mjög ólíkar greinar þar sem 15 vísindamenn og skipulagsfræðingar velta fyrir sér þeirri spurningunni hvort að í dreifbýlinu á Norðurlöndum séu áherslurnar í vaxandi mæli þær sömu og í borgunum hvað varðar atvinnulíf og lífsviðhorf, einnig er spurt hvernig þetta endurspeglar í byggðastefnu landanna.

### 1988: 3

Naturrekurs och miljöfrågor i regionalpolitiken

- Tor Selstad: Naturrekurs- og miljörsmål i regionalpolitikken - en grupprapport.
- Uno Svedin: Blir naturrekurserna ointressanta i „informations samhället“? Några kommentarer om regionala framtider i Norden.
- Gregers Algreen-Ussing: Økologisering af økonomien og den økologiske region.
- Erik Wirén: Regionala resursprofiler.
- Gregers Algreen-Ussing: Perspektiver i råstofforvaltningen 1987.
- Paul Olav Berg: Fokuseres de rette problemene i regional forskningen?- Inlegg vid Nordisk Regionalforsknings konferanse, Hønefoss 1987.

Þetta er lokaskýrsla frá rannsóknahópi sem fjallaði náttúruauðlindir og umhverfisvandamál í tengslum við byggðastefnuna. Umhverfismál hafa verið ofarlega á baugi undanfarin ár og verða það vonandi áfram. Skilningur fer vaxandi á því að jörðin er eitt vistkerfi þar sem velferð á einu svæði getur ráðist af viðhorfi til umhverfismála á öðru svæði. „Súrt regn“ í Finnlandi, Svíþjóð og Noregi hefur sannað þetta áþreifanlega. Hópurinn vekur athygli á því að þörf er á að kortleggja það hvaða starfsemi muni verða fyrir barðinu á auknum kröfum um mengunarvarnir og hver áhrifin verði á þróun byggðar.

### 1988: 4

Kommunene som regionalpolitiske aktører i Norden

- Harald Baldersheim: Framtidslaboratorier eller blindgater?
- Henning Jørgensen og Jens Lind: Decentrale politikker for job skabelse og erhvervsudvikling i Norden.
- Lene Dalsgaard og Anne-Mette Hjalager: Kommunerne som ar bejdsmarkedsaktører.
- Krister Ståhlberg og Ole Ehrstedt: Den finländska stödpolitiken för lokalt näringsliv.
- Oddbjørn Bukve: Fornyse fra utkanten? Kommunalt tiltak sar beid i Norge.
- Benny Hjern: Centralstatlig avreglering för lokal näringsliv sutveckling.
- Guðmundur Kristjánsson og Kristófer Oliverson: Isländska kommuner som regionalpolitiska aktörer.
- Harald Baldersheim: Mot næringsstrategisk service-planlegging for lokal jobbskaping.

Þetta er fyrsta skýrsla rannsóknahóps sem fjallar um valddreifingu og byggðamál. Skýrslan fjallar einkum um hlutverk sveitarfélaga í atvinnu- og byggðamálum. Ein meginniðurstaða skýrslunnar er að hlutverk sveitarfélaga í atvinnustefnu og ýmsum aðgerðum í atvinnumálum fer vaxandi á Norðurlöndunum. Atvinnuskrisstofum er komið á fót, starfs fólk ráðið og ýmsar aðgerðir og áætlanir eru unnar í sveitar félögunum. Segja má að varla finnst sveitarfélag með sjálfsvirðingu þar sem ekki er starfandi virk atvinnumálanefnd eða fastráðinn atvinnuráðgjafi,

## 1989:1

Kvinnor och regional utveckling.

- Birgit Helene Jevnker: Kvinner og regional utvikling - kunnskaps-og forskningsbehov sett med norske øyne.
- Anne Grethe Flakstad: Befolkningsutviklingen fra et tokjønnnet perspektiv - en annerledes historie?
- Elisabeth Sundin: Kvinnors liv och arbete och regional utveckling - en mångtydig bild.
- Lise Drewes Nielsen: Kvinder, teknologi og lokalsamfund - er der grænser for automation?
- Pirjo Siiskonen: Jordbrukarkvinnornas medverkan och inflytande på landsbygden - utvecklingsdrag och visioner.

Konur og byggðapróun er málefni sem ekki hefur verið sérlega ofarlega á baugi. Markmið þessa rannsóknahóps er meðal annars að auka þekkingu á hlutverki landsbyggðarkonunnar og hvers vegna konur vilja flytja af landsbyggðinni og til hvaða ráða megi grípa til þess að sporna við þessari þróun.

## 1989:2

Kultur och medier i regional utveckling.

- Inger Kari Nerheim: Kultur, kommunikasjon og regional utvikling Drøftinger i NordREFOs kulturgruppe.
- Erik Rudeng: Nettverksstrateger og entreprenører Aktørperspektiver på regional utnyttelse av kommunikasjonsteknologi.
- Peter Duelund: Kultur og teknologi.
- Tom Moring: Kulturbestämda regioner - finns dom? Spatiala variabler och analytiska koncept.
- Anssi Paasi: Kultur, region och regional utveckling.
- Niels Windfeld Lund: Om forudsætninger for en regional oplysningspolitik.
- Ole Prehn: Kommer de gode gamle dage igen? De elektroniske medier i lokal- og regionalsamfundene.

Hlutverk fjölmiðla og menningar í byggðapróun hefur ekki mikið verið rannsakað. Í þessu hefti er leitast við að skilgreina þörfina fyrir rannsóknir á sviði og er því ætlað að verða nokkurs konar umræðu grundvöllur fyrir frekara starf á þessu sviði.

## 1989: 3

A European Resource based Periphery in a Knowledge Economy

Þetta hefti hefur að geyma fjöldann allan af greinum um rannsóknir á sviði byggðamála á Norðurlöndum. Um er að ræða erindi frá ráðstefnu sem haldin var á árinu 1988. Erindin eru á ensku og er einkum ætlað á kynna byggðarannsóknir á Norðurlöndum fyrir hinum enskumælandi heimi.

## 1989: 4

Den mellanstore staden - exemplet Östersund.

- Gösta Oscarsson: Östersund som stödjepunkt för inlandet
- Sven Ileris: Jämtland og Östersunds udvikling i europæisk perspektiv.
- Tor Selstad: Den mellomstore byens framtid. En sammenligning av Östersund og Lillehammer, Jemtland og Oppland.
- Bjarne Lindström: Perspektiv på Jämtland.
- Hannes Kempainen: Östersund - staden med framtid.

Östersund er í miðri Svíþjóð og hefur mikilvægu hlutverki að gegna sem höfuðborg og þjónustumiðstöð Jämtlands sem er eitt af strjálbýlli svæðum Svíþjóðar. Í þessu hefti reyna fimm gamalreyndir sérfræðingar í byggðamálum að benda á ýmsar þróunarleiðir fyrir Östersund.

### Rannsóknaskýrslur á vegum NordREFO á tímabilinu 1985 -1989

Att välja regionalpolitik - Strukturförändring, kris och nyorientering i nordisk samhällsplanering, Leif Grahm.

Þessi skýrsla er skrifuð af Leif Grahm en hann var framkvæmdastjóri NordREFO á tímabilinu 1980-1985 við mjög góðan orðstír. Í skýrslunni fjallar hann um byggðamálin eins og þau koma honum fyrir sjónir og leitast við að draga saman helstu niðurstöður.

Industri- och regionalpolitik kontra en idé om träindustri i Norrbottens Finland. Pekka Karelmo.

Lýst er rannsókn sem gerð var á timburiðnaði í Pajala í Norður-Svíþjóð. Einkum er leitast við að varpa ljósi á það hvernig erindi og beiðnir um aðstoð við uppbyggingu þessa iðnaðar voru meðhöndluð á hinum ýmsu stigum stjórnkerfisins.

Distansarbete i Norden, Anne -Jorunn Berg o.fl.

Hin öra þróun í fjarskiptum hefur opnað ýmsa möguleika á dreifingu ýmiss konar starfsemi út um strjálbýl hérud. Heildaráhrifin af þessari tækniþróun eru ókönnuð og ekki er ljóst hvort hún leiðir til enn meiri samþjöppunar byggðar eða hvort leitast verður við að nýta tæknina til að efla landsbyggðina. Í þessu hefti er fjallað um þessi mál frá ýmsum sjónarhornum og niðurstaðan er að heildaráhrifin ráðist af því hvernig tekið verði á þessu máli af þeim sem í dag eru að fást við áætlana gerð á sviði byggðamála.

De nordiska huvudstäderna - Drivkrafter eller skapare av regional obalans? - Fem studier

Tilfni skýrslunnar er hinn mikli vöxtur stærri borga sem átt hefur sér stað á Norðurlöndunum seinni árin eftir nokkuð langt stöðugleika tíma bil. Fjallað er um borgirnar út frá því sjónarhorni að þær séu drifkrafturinn í hagvextinum en valdi með því vaxandi ójafnvægi í þróun byggðarinnar. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir fimm rannsókna verkefnum á þessu sviði.

De nordiska huvudstäderna - Drivkrafter eller skapare av regional obalans? Sammanfattande politikanalys från NordREFOs storstadsstudie.

Í þessari skýrslu er „stórborgastefna“ Norðurlandanna skoðuð út frá sjónarhóli „byggðastefnunnar“. Fram kemur að á Norðurlöndunum er engin heildstæð stefna til á þessu sviði og bent er á að þörf sé á að móta slíka stefnu.

Om regionalpolitiken som politikområde

- Gösta Oscarsson: Sammanfattande analys och förslag till fort satt forskning.
- Arne Gaardmand: Jobbet til manden eller manden til jobbet? Om dansk regionalpolitik fra 1945-1985.
- Harry Ekestam: Från u-områdespolitik till strukturomvandlingspolitik - om regionalpolitikens utveckling i Finland.
- Sigurður Guðmundsson: Isländsk regionalpolitik.
- Björn Hersoug: Effektivisering eller kompensasjon? Om norsk distrikts- og regionalpolitikk i perioden 1945-1985.
- Pär Erik Black och Arne Eriksson: Svensk regionalpolitik 1965-1987.

Í þessari skýrslu er leitast við að draga upp nokkuð heillega mynd af byggðastefnunni eins og hún er í framkvæmd á Norðurlöndunum. Reynt er að lýsa því hvernig byggðastefnan hefur þróast síðustu 20 - 30 ár og reynt að finna skýringar á því hvers vegna byggðastefnan hefur tekið á sig þá mynd sem hún hefur í dag.

Två studier av lokal näringspolitik. Arto Koski och Oae Ehrstedt.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir tveimur finnskum rannsóknum á aðgerðum sveitarfélaga á sviði atvinnu- og byggðamála. Mikill áhugi hefur verið fyrir slíkum rannsóknum á seinni árum og greinir menn á um raunveruleg áhrif slíkra aðgerða. Þetta kemur vel fram í skýrslunni því niðurstöðum höfunda ber ekki saman um áhrif aðgerða sveitarfélaga á staðarval fyrirtækja.

Högteknologi - en framtid för Kiruna?

Svíar hafa lagt mikið fé í að byggja upp hátæknirannsóknir í Kiruna í Norður-Svíþjóð í kjölfar þess að námurekstri hefur verið hætt og námum lokað. Í skýrslunni er leitast við að meta áhrif þessara aðgerða á þróun byggðar á þessum slóðum en nú starfa um 400 manns við ýmis hátækni störf á þessu svæði.

Statens regionala transfereringar - effekter och styrning.

Millifærslur fjármuna til svæða sem standa höllum fæti eru stundaðar í ríkum mæli á Norðurlöndunum og þess vegna kom NordREFO á fót rannsóknahóp til að varpa frekara ljósi á þessi mál. Hópnunum tókst ekki að skila niðurstöðu og því voru þeir sérfræðingar á þessu sviði fengnir til að setja fram sitt álit í þessari skýrslu.

The Long-Term Future og Regional Policy - A Nordic View.

- Kevin Allen: The Long Term Future of Regional Policy - A Nordic View.

- Gösta Oscarsson: Regional Policies in the Nordic Countries - Origin, development and future.
- Mårten Johansson: A Brief Overview og Regional Development in the Nordic Countries.
- Jan Mønnesland: Trends in Regional Development - Main causes of unbalance during the 60s, 70s and the 80s.
- Börje Johansson: Metropolitan Nodes in the Innovation Networks of the Nordic Economies.
- Sven Illeris: Capitals and Peripheries in a Service- and Information-Society.
- Jan-Evert Nilsson: Managing the Spatial Impacts of Industrial Change - The Swedish case.
- Erik Rudeng: Culture in Regional Development - The Strange Revival og Elite Theories in the Nordic World.
- Anssi Paasi: The Media as Creator of Local and Regional Culture.
- Sigurður Guðmundsson: Regional Development and Regional Policy in Iceland.
- Sigurður Snævarr: The Icelandic Economy.

Þessi skýrsla er á ensku og er hún gefin út af NordREFO í samvinnu við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD). Í skýrslunni er að finna erindi sem haldin voru á ráðstefnu í Reykjavík. Markmið ráðstefnunnar var að kynna stöðu byggðamála og byggðarannsókna á Norðurlöndum og eiga skoðanaskipti við fulltrúa OECD um þessi málefni.