

## Ágrip

Rannsókn þessi fjallar um þróun þéttbýlismyndunar á Íslandi og hverjir drifkraftar hennar eru. Jafnframt er fjallað um með hvaða ráðum stjórnvöld geta haft áhrif á þessa þróun.

### *Sögulegar tilviljanir og áhrif á þéttbýlismyndun*

Það er líklega tilviljun að fyrsti landnámsmaðurinn skuli hafa valið Reykjavík sem búsetustað. Vöxtur staðarins á síðari tímum er þó líklega langt frá því að vera tilviljun vegna þess að staðsetning Reykjavíkur var kjörin sem miðstöð verslunar, þjónustu, iðnaðar og stjórnsýslu. Í bænum var þriðjættur aðgangur að höfn, fiskimiðum og landbúnaðarsvæðum sem aðrir staðir höfðu ekki. Það var líklega engin tilviljun að Danir kusu að setja niður stjórnstöð sína á Bessastöðum, né að kaþólska kirkjan skyldi stofna klaustur í Viðey, né heldur að Hólmurinn skyldi vera helsti verslunarstaðurinn við innanverðan Faxaflóa. Sá staður sem veitti Reykjavík helstu samkeppni var Hafnarfjörður en fyrir daga Innréttinganna stungu ýmsir upp á honum sem höfuðstað og án efa hefði sá staður getað gegnt því hlutverki með sóma. Jafnvel þó að Skúli fógeti og Innréttingar hans hefðu ekki komið til sögunnar hefði höfuðstaður Íslendinga nær örugglega verið innan þeirra þéttbýlismarkna sem nú eru kennd við höfuðborgarsvæðið.

Hins vegar skýrir upphefð Reykjavíkur sem höfuðstaðar ekki af hverju þrjú fimmtu hlutar þjóðarinnar búa á höfuðborgarsvæðinu. Slíkt einpóla borgarmynstur er einsdæmi meðal vestrænna ríkja og minnir meira á borgarmyndun í ríkjum þriðja heimsins. Ástæðan fyrir þessu er líklega tvíþætt: Í fyrsta lagi eru landsmenn það fáir að þeir eru í raun ekki efniviður í nema einn til tvo borgarkjarna. Í öðru lagi voru aðstæður hérlendis, þegar þéttbýlismyndunin hófst í upphafi tuttugustu aldar, í mörgu svipaðar því sem nú þekktist í þróunarlöndum. Fólksfjölgun var ör, framleiðni lítil í landbúnaði og samgöngur frumstæðar. En ef þéttbýlismyndun á sér stað við nær algeran skort á samgöngum og tengingum á milli búsetusvæða mun það verða til þess að ein risaborg sprettur upp til að halda aftur af flutnings- og viðskiptakostnaði. Ef samgöngur við útlönd eru greiðar frá þessum stóra borgarpunkti en erfiðar frá öðrum landshlutum er líklegt að enn sé aukið á hvatann til miðlægrar þéttbýlismyndunar. Ef járnbraut hefði til að mynda verið lögð frá Reykjavík til Suðurlands snemma á tuttugustu öld, eins og hugmyndir voru uppi um, væri líklega stórt þéttbýlissvæði til staðar á Suðurlandsundirlöndinu. En það gerðist ekki. Þegar þéttbýlisbylgjan gekk yfir Suðurland á fyrri hluta aldarinnar fluttu flestir Sunnlendingar til Reykjavíkur eða annarra þéttbýlisstaða á landinu. Þéttbýlismyndun á Íslandi hófst fremur seint en var mjög hröð eftir að hún komst af stað. Hraða þessara breytinga má kannski helst marka af því að árið 1880 unnu 77% þjóðarinnar við landbúnað, hálfri öld síðar, árið 1930, hafði þetta hlutfall helmingast og ef öðrum aldarhelmingi er bætt við var þetta sama hlutfall aðeins rúmlega 7%. Á Íslandi voru rúmlega 40% þjóðarinnar búsett í þéttbýli með fleiri en 200 íbúa um 1920. Þrjátíu árum seinna, eða um 1950, hafði sama hlutfall hækkað í 75%. Þetta er þéttbýlismyndun með svipuðum hraða og þekktist í Suður-Kóreu þar sem 40% þjóðarinnar bjuggu í þéttbýli árið 1970 en 78% árið 1990. Hægt er að bera þetta saman við Bandaríkin þar sem um 40% íbúa bjuggu í þéttbýli árið 1890, 70% árið 1960 og rúmlega 75% árið 1990. Það sem átti sér stað í Bandaríkjunum á 90 árum gekk yfir Kóreu á 20 árum en á 30 árum á Íslandi. Það er ljóst að sagan úr sveit í bæ gerðist á fyrri helmingi tuttugustu aldar og er afstaðin. Þeir fólksflutningar sem áttu sér stað eftir seinni heimsstyrjöld voru því á milli þéttbýlisstaða, frá þeim smærri til þeirra stærri. Íslenskt borgarmynstur var þegar orðið einpóla um miðja tuttugustu öld.

### *Um borgarmyndun*

Það er hvort tveggja í senn mjög einfalt og flókið að skýra af hverju fólk og fyrirtæki þjappast saman í borgum og bæjum í stað þess að dreifast um stærra svæði. Fyrirtækin virðast sækjast eftir nálægð hvert við annað, þrátt fyrir að þau eigi í harðri samkeppni sín í milli. Þau hópast einnig saman þótt fasteignaverð og leiga hækki eftir því sem þau verða fleiri og þéttari og alls

kyns önnur vandræði skapist vegna umferðar og öngþveitis. Þannig virðast mjög sterkir kraftar að verki sem draga byggðina saman á lítið svæði. Smæstu búðarholur sem stærstu fyrirtæki greiða háa leigu til þess að geta verið nálægt hvert öðru.

Breski hagfræðingurinn Alfred Marshall (1920) reyndi fyrstur að skýra mátt nálægðarinnar með fræðilegum rökum. Að hans áliti mátti rekja samþjöppun fyrirtækja til þriggja þátta:

1. þjálfaðs vinnuafls,
2. staðbundinna framleiðsluþátta,
3. upplýsinga.

Þegar fyrirtæki koma saman myndast stór og fjölskrúðugur vinnumarkaður, þannig eru miklar líkur á að fyrirtækin finni hæfa starfsmenn og líkur á atvinnuleysi eru lágmarkaðar. Samsöfnun fyrirtækja skapar einnig skilyrði fyrir staðbundnar, sérhæfðar stoðgreinar sem síðan leggja fram framleiðsluþætti sem annars væri mjög kostnaðarsamt að útvega. En þar með er sagan ekki öll. Saman skapa fyrirtækin gífurlegt hópefli vegna þess hve mikill fjöldi af þekkingar- og hæfileikafólki, sem einbeitt sér að svipuðum verkefnum, finnst á sama stað. Hvert fyrirtæki er vitaskuld sjálfstæð rekstrareining en þekking og tækni berst samt á milli, bæði beint og óbeint. Það gerist þegar starfsmenn flakka á milli fyrirtækja og einstakra verkefna og flytja með sér þekkingu sína. Það gerist einnig við óformlegar aðstæður, svo sem í samkvæmum sem starfsmennirnir sækja. Slíkt þekkingarflakk (e. *spillover effects*) leiðir til tækni framfara, hagkvæmni í rekstri og markvissari markaðssetningar. Með þessum hætti veitir staðsetningin aðgang að upplýsingum sem ómögulegt væri að fénytá í fjarlægð.

Það er hægt að komast mjög langt með að skýra þéttbýlismyndun með tilgátu Marshalls, en til þess að komast að kjarna málsins, leyndarmáli þéttbýlismyndunar, verður að kafa dýpra. Til þess að skerpa fókusinn er nauðsynlegt að kynna hugtakið stærðarhagkvæmni. Stærðarhagkvæmni er reyndar vítt hugtak en verður hér skipt í þrennt:

1. innri stærðarhagkvæmni einstakra fyrirtækja,
2. ytri stærðarhagkvæmni innan einstakra atvinnugreina,
3. ytri stærðarhagkvæmni á milli atvinnugreina og fyrirtækja.

Innri stærðarhagkvæmni felst í lækkuðum meðalkostnaðar á hverja einingu eftir því sem framleiðslan eykst hjá einstökum fyrirtækjum. Þetta gerist t.d. þegar fastur kostnaður dreifist á fleiri einingar eða stórar fjárfestingar skila auknum afköstum miðað við kostnað. Stærðaráhrifin geta þó einnig komið fram þó svo að aukin framleiðsla dreifist á mörg fyrirtæki ef nægjanleg tengsl eru á milli þeirra. Og fátt gefur betri tengsl en sameiginleg staðsetning. Þannig skapast ytri stærðarhagkvæmni innan ákveðinnar atvinnugreinar, þ.e. þegar kostnaður lækkar hjá fyrirtækjum í sömu starfsemi um leið og þeim fjölga á ákveðnum stað. Lykilatriði þéttbýlismyndunar felst þó í ytri stærðarhagkvæmni á milli atvinnugreina. Þessu verður best lýst með orðum ónefnds manns í ónefndu plássi á Íslandi þegar hann var spurður að því af hverju byggðarlagið drægi lífsafkomu sína. Og svarið var: „Hér lifir hvað á öðru.“ Það er nú einu sinni svo að umsvif í einni grein smita yfir í aðrar. Fyrirtæki sem hefja starfsemi á einum stað þurfa að kaupa ýmiss konar vörur og þjónustu á staðnum, og fólkið sem sest að þarf ýmiss konar vöru og þjónustu. Og smám saman myndast nægilega stór markaður til þess að svigrúm gefist fyrir sérhæfingu. Hugtakið ytri stærðarhagkvæmni á við um þessa þróun vegna þess að tilvist utanaðkomandi aðila lækkar kostnað fyrirtækjanna. Hagræðið felst í því að hvert fyrirtæki getur fengið ýmsum óreglulegum og smávægilegum þörfum fullnægt á ódýrari hátt neð viðskiptum við aðila utan fyrirtækisins, fremur en að sjá sjálft um þá hluti.

Þetta er það sem sænski hagfræðingurinn Gunnar Myrdal (1957) kallaði „sjálfnærandi hringrás“ (e. *circular causation*) og lýsir því hvernig þéttbýlismyndun veltur áfram eftir að hún er komin af stað. Því fleira fólk og fyrirtæki sem koma til bæjarins, þeim mun meir batnar afkoma þeirra sem fyrir eru og hagkvæmni eykst. Vitaskuld eru takmörk fyrir því hvað þéttbýlismyndun getur haldið lengi áfram með slíkum hætti, því fyrir eða síðar fara ýmsir fráhrindikraftar að yta ákveðnum iðngreinum og starfsstéttum frá. Samverkun ytri áhrifa, stærðarhagkvæmni og flutningskostnaðar gerir það að verkum að fyrirtæki velja sér mismunandi stærðir af þéttbýlisstöðum sem starfsvettvang. Val þeirra fer eftir því hve framleiðslan er frek til ýmissa tegunda framleiðslupátta og hversu háð þau eru þekkingarflakki. Af þessum sökum myndast sérhæfingarmynstur á milli stórra borga og smárra, þar sem þær fyrrgreindu einbeita sér að fjölþættum vörum með marga og breytilega eiginleika en þær síðargreindu sérhæfa í sig í staðlaðri, oft einfaldri, framleiðslu. Athygli skal vakin á því að títtnefnd „sjálfnærandi hringrás“ getur einnig lagt af stað í öfuga átt, til fólksfækkunar. Fækkun og minnkandi stærðarhagkvæmni leiðir þannig til kostnaðar og óhagkvæmni fyrir alla þá íbúa sem eftir dvelja. Af þessum sökum getur fólksfækkun á ákveðnum svæðum talist til vandamála.

Ef þessir þættir eru settir upp í líkani sem dregur dóm af aðstæðum hérlendis, þá valda ytri áhrif og flutningskostnaður því að byggðin safnast fyrir á tveim stöðum, hvor andspænis öðrum. Annar kjarninn er á Suðvesturlandi en hinn á Norðausturlandi. Önnur svæði verða með hverfandi iðnaðarframleiðslu og standa því eftir sem jaðarsvæði sem byggja á staðbundinni framleiðslu. Ástæðuna fyrir þessu má rekja til flutningskostnaðar og stærðarhagkvæmni. Fyrirtækin njóta stærðarhagræðis með því að vera nálægt hvert öðru, en flutningskostnaður kemur í veg fyrir að eitt svæði taki yfir landið allt. Þannig skapast svigrúm fyrir annað iðnaðarsvæði andspænis hinu sem þjónustar nágreinni sitt. Hægt er að endurtaka tilraunina með ólíkri úthlutun framleiðslufyrirtækja í upphafi, en niðurstaðan verðu næsta lík. Það virðist járnþent niðurstaða að iðnframleiðslan raðast saman í kjarna gengt hvor öðrum. Vel getur gerst að pólarinn verði ekki jafnstórir eða algerlega andspænis hvor öðrum. Niðurstaðan veltur á því hvernig upphaflega er gefið. Samt sem áður fylgir þessu mikil regla, jafnvel þótt svæðunum sé fjölgað enn frekar.

### *Samgöngur og byggðir*

Þrátt fyrir að fólki hafi fjölgað í sveitarfélaginu Reykjavík á síðustu 50 árum hefur hlutur borgarinnar af heildarmannfjölda staðið í stað. Við lok stríðsins bjuggu um 40% þjóðarinnar í höfuðstaðnum og er hlutfallið enn það sama. Fyrir stríð hafði borgin vaxið hratt hlutfallslega, en vöxturinn stöðvaðist skyndilega eftir 1940. Staðreyndin er sú að þéttbýlsvöxtur síðustu áratuga hefur einkum komið fram í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur sem hafa stækkað, runnið saman og orðið að einu stóru borgarþéttbýli. Þessu var öðruvísi farið á fyrri hluta tuttugustu aldarinnar þegar lélegar samgöngur gerðu það að verkum að nefnd sveitarfélög voru öðrum þræði sjálfstæðar hagrænar einingar. Leiða má líkur að því að bílavæðing þjóðfélagsins á árunum eftir stríð hafi skapað Stór-Reykjavíkursvæði þar sem atvinna, verslun og þjónusta varð samþætt fyrir svæðið í heild. Bæjarkjarnarnir umhverfis Reykjavík gátu boðið upp á lægra fasteignaverð og meira rými en gafst í höfuðborginni sjálfri og gátu þannig lokkað til sín töluvert af fólki.

Því má velja fyrir sér hvort sagan sé að endurtaka sig og bæjarkjarnar í 30–60 mínútna akstursfjarlægð frá Reykjavík eigi nú fyrir höndum að taka annan vaxtarkipp í kjölfar vegabóta, betri bifreiða og lægra eldsneytisverðs. Þessu er lýst í fimmta kafla. Það er bersýnilegt að bæjarfélög eins og Akranes, Borgarnes, Grindavík, Hveragerði og Selfoss hafa tekið vaxtarkipp á síðustu 10 árum. Þessir staðir bjóða mjög hagstætt umhverfi fyrir iðnað og landfreka framleiðslu, m.a. vegna þess að land og leiga er ódýrari þar en í Reykjavík og einnig vegna þess að þar eru mun minni umferðartafir en þekkist í höfuðborginni. Þar gætu hæglega myndast sérhæfðir iðnaðarkjarnar, t.d. í kringum sjávarútveg, sem nýta sér tiltölulega mikið af ófaglærðu vinnuafli. Þannig er líklegt að munur á sérhæfingu vaxi á milli

Reykjavík, sem sérhæfir sig í þjónustu og mannauðsfrekum greinum, og nágrennabyggðakjarna sem sérhæfa sig í staðlaðri framleiðslu ýmiss konar.

Þessa mikilvægu ályktun má ennfremur draga af búferlaflutningum síðasta áratugar; ungt fólk á aldrinum 21–30 ára er farið að sækja til jaðarsvæða Reykjavíkur, bæði til annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu en einnig til áðurgreindra þéttbýliskjarna. Þetta skiptir verulegu máli vegna þess að ungt fólk hefur mikinn hreyfanleika og fer þangað sem búsetuskilyrðin eru hagstæðust hverju sinni. Þegar það hefur síðan komið sér fyrir, keypt húsnæði og stofnað fjölskyldu, er það líklegt til að staðnæmast og hreyfast lítt það sem eftir lifir starfsævinnar. Búferlaflutningarnir á fyrri hluta tuttugustu aldar, úr sveit til bæja, voru t.d. mjög kynslóðaskiptir þar sem yngri kynslóðirnar fóru en þær eldri luku sinni starfsævi úti í sveitunum. Af þessum sökum gefa búferlaflutningar ungs fólks mjög mikilvægar vísbendingar um framtíðarbúsetu í landinu.

Þetta er þróun sem stjórnvöld geta hæglega stutt með fjárfestingum í samgöngumannvirkjum sem stytta vegalengdir til og frá þéttbýlisstöðum. En sama árangri er hugsanlega hægt að ná með því að auðvelda aðgengið að Reykjavík. Um er að ræða að tafir vegna umferðarteppu á milli Mosfellsbæjar og Reykjavíkur skipta jafnmiklu máli fyrir landsbyggðarfólk og tafir vegna bugða á Þjóðvegi 1. En reynslan sýnir að því betra sem aðgengið er að borgum, því auðveldara er fyrir ýmsar atvinnugreinar að starfa utan við þær.

Þetta samhengi samgangna og staðsetningar fyrirtækja leiðir okkur að fyrstu tillögu skýrslunnar.

#### Fyrsta tillaga:

Samgöngubætur sem auka aðgengi og stytta vegalengdir að stærri þéttbýlisstöðum ættu að njóta forgangs.

Stór þéttbýlissvæði gegna mjög mikilvægu hlutverki fyrir nærumhverfi sitt og hefur því þegar verið lýst. Framtíð smærri byggðarkjarna ræðst þess vegna af verulegu leyti af aðgengi þeirra að þeim stærri, sem gefur þeim möguleika á sérhæfingu og nýtingu ytri stærðarhagkvæmni. Þessu markmiði verður að ná með því að styrkja stærri byggðarkjarna á landsbyggðinni, en jafnframt aðgengi smærri staða að þeim.

Það er einnig umhugsunarefni hvaða áhrif lækkan fjarlægðarkostnaðar sem rekja má til umbóta í tækni og fjarskiptum muni hafa á byggðamynstur hérlendis. Þrátt fyrir að margt hafi verið ofmælt um áhrif nýja hagkerfisins á seinustu árum er samt ljóst að tæknibylting hefur átt sér stað á nær öllum sviðum atvinnu og viðskipta. Einn angi þessarar byltingar teygir sig til íslenskra byggðamála, en því hefur oft verið haldið fram að framfarir tengdar tölvum og fjarskiptum muni styrkja byggð úti á landi því að tæknin muni yfirstíga fjarlægðir og gera staðsetningu að aukaatriði. Þannig verði það ekki lengur skilyrði að búa á höfuðborgarsvæðinu til þess að geta stundað góð og vel launuð störf sem tengjast tækni og sérhæfingu. Þetta er falleg kenning en sannleiksgildi hennar má velta fyrir sér því að svo virðist sem nær öll þau háteknistörf sem rekja má beint til greindrar byltingar hafi skapast á höfuðborgarsvæðinu. Fyrir það fyrsta hefur höfuðborgarsvæðið yfirburði sem tækni- og hugvitsmiðstöð þar sem það er nær eina þéttbýlissvæðið hérlendis sem er nægilega stórt til þess að geta borið mörg fyrirtæki og sérhæfðan vinnumarkað. Tæknibyltingin kann því að hafa styrkt þessa yfirburði enn frekar á kostnað landsbyggðarinnar. En að öðru leyti, þrátt fyrir að ákveðnir staðir á landinu nái að blómgast sem miðstöðvar fyrir tilstuðlan betri tækni, gætu áhrifin orðið svæðisbundin en ekki breiðvirk fyrir landsbyggðina í heild.

Sú þversögn er kynnt í fimmta og sjötta kafla að bættar samgöngur og lægri flutningskostnaður gætu unnið gegn byggðinni með því að ýmis verslunar- og þjónustufyrirtæki úti á landi yrðu undir í samkeppni við sams konar fyrirtæki í stærri byggðarkjörnum, sem í krafti stærðarhagkvæmni og veltu næðu lægri einingakostnaði. Þetta er vitaskuld ekki nema hálf sannleikur, jafnvel þó að verslun og þjónusta úti á landi hafi skroppið mjög saman á síðari árum. Sannleikurinn er sá að greiðari flutningar hljóta að auka lífsgæði einstaklinga á staðnum og lækka framleiðslukostnað hjá annarri atvinnustarfsemi sem háð er flutningi aðfanga eða lokaafurða. Samt sem áður, jafnvel þó að bættar samgöngur og betra aðgengi að höfuðborgarsvæðinu muni færa bæði fólk og fyrirtæki út úr borginni, munu þau líklega lenda á áhrifasvæði Reykjavíkur innan eins til tveggja klukkutíma akstursfjarlægðar frá borgarkjarnanum. Enn sjást þess mjög fá merki að „flóttinn úr Reykjavík” muni skila sér til jaðarbyggða.

Jaðarbyggðir hafa stundum verið skilgreindar sem byggðir sem eru í verulegri fjarlægð frá hringveginum. Þetta er þó mjög einfölduð skilgreining því að sumar byggðir, svo sem Hvammstangi, Blönduós eða Dalabyggð, hafa átt við fólksfækkun að stríða jafnvel þó að þær séu aðeins steinsnar eða skammt frá þjóðvegi 1. Með réttu er hægt að flokka jaðarbyggðir sem byggðir sem eru úr tengslum við annað þéttbýli, einkum þéttbýlisásana tvo á Suðvesturlandi og við Eyjafjörð. Ástæðan fyrir því að flóttinn úr Reykjavík stöðvast innan 1–2 klukkutíma aksturs frá borginni er líklega sú að þessir byggðarkjarnar á áhrifasvæði Reykjavíkur geta boðið upp á allt það hagræði sem dreifbýli býður upp á en með mun minni flutningskostnaði en þær byggðir sem fjær liggja geta boðið. Þessi fjarlægð frá öðru þéttbýli er sá drösull sem jaðarbyggðir þurfa að draga í samkeppni við önnur byggðarlög um fólk og fyrirtæki. Þessi samkeppni er háð á tvennum vígstöðvum. Á grundvelli atvinnu, launa og kostnaðarhagræðis en einnig á sviði félagslegra aðstæðna, tækifæra og lífskjara.

Jaðarbyggðirnar risu á sínum tíma vegna einhvers hagræðis í nýtingu staðbundinna framleiðslupáttá. Í sumum tilvikum var það nálægð við góð fiskimið sem gaf fólk ástæðu til þess að setjast þar að. Að öðrum kosti skapaði nálægð við blómleg landbúnaðarhéruð þörf fyrir þjónustu, verslun og úrvinnslu. Þróun síðustu ára hefur verið í þá átt að bættar samgöngur hafa dregið úr þjónustuhlutverki þessara byggðarkjarna úti á landi og ennfremur hefur vægi staðbundinna aðfanga minnkað í landsframleiðslu. Mikill samdráttur hefur átt sér stað í landbúnaði og vélvæðing, markaðsvæðing og kvótastjórnun hefur breytt nýtingu staðbundinna aðfanga í sjávarútvegi. Eins og fjallað er um í 8. kafla er ljóst að fengsæl fiskimið er hægt að sækja frá mörgum stöðum, lönduðum aflu er einnig hægt að aka hvert á land sem er og nálægð við flugvelli og útflutningshafnir getur gefið meira hagræði en nálægð við miðin. Ennfremur má greina merki um stærðarhagræði í sjávarútvegi, einkum togaraútgerð.

Þessi þróun horfir sérlega illa við mörgum sjávarbyggðum vegna þess að þær voru byggðar upp við allt annað samgöngukerfi en nú tíðkast. Á fyrri hluta tuttugustu aldar voru sjósamgöngur við lýði hérlendis og siglingar með ströndum fram gáfu sjávarbyggðum á ystu nesjum og fjörðum mikið samkeppnisforskot, þar sem þær voru í þjóðbraut. Þetta forskot hvarf með tilkomu samgangna á landi og um leið og einkabílar urðu þörfustu þjónar landsmanna fengu sjávarbyggðirnar þá slæmu stöðu að teljast afskekktar vegna þess hve langur akvegur var til annarra landsmanna. Ennfremur hefur fiskiðnaður af ýmsum gerðum verið vélvæddur eða fluttur á haf út, og þau störf sem enn eru eftir í landi eru lítt samkeppnishæf við önnur störf hérlendis, bæði hvað varðar kröfur um laun og aðbúnað. Hins vegar fer því fjarri að sjávarbyggðirnar séu algerlega sér á parti og þær einar eigi við fólksflóttu að stríða. Svo vill til að allir byggðarkjarnar á landsbyggðinni hafa neikvæðan flutningsjöfnuð – fleiri flytja frá þeim en til þeirra. Þetta er að vísu dálítið mismunandi eftir stöðum, en það er bitamunur en ekki fjár. Það sem skiptir þó mestu er að þeir sem flutt hafa

burt eru að stærstum hluta ungt fólk sem staðirnir mega síst við að missa. Í tíunda kafla kemur t.d. fram að 50–70% af þeirri kynslóð sem fædd var á árunum 1967–72 hafa yfirgefið heimabyggðir sínar og hlutfall fólks á aldrinum 20–40 ára er sérstaklega lágt í ofangreindum jaðarbyggðum. Þetta þýðir að meðalaldur landsbyggðarfólks hefur hækkað og mun hækka enn meir, samhliða því sem fólki fækkar ef fleira fólk flyst ekki til þessara byggða vegna þess að ungt fólk á barneignaraldri er ekki lengur til staðar.

Framtíð þessara þéttbýliskjarna snýst í raun um hlutfallslega yfirburði, að byggðarlög geti boðið upp á eitthvert hagræði sem aðrir staðir á landinu hafa ekki. Hér að framan hefur lágt verð á atvinnuhúsnæði verið nefnt sem eitt af því hagræði sem staðirnir geta boðið, en hinn mikli verðmismunur á fasteignamarkaði er þó dálítið villandi. Enginn staður getur til lengdar þrífist með því að bjóða fram húsnæði undir kostnaðarverði. Undir slíkum kringumstæðum eru litlir hvatar til þess að hefja nýbyggingar eða leggja út í nýjar fjárfestingar og byggðin mun sjálfkrafa deyja um leið og fasteignastofn staðarins úreldist.

Lausnirnar hljóta því að felast í því að styrkja hlutfallsyfirburði viðkomandi staða með aðgerðum sem fela hvorki í sér nauðung eða óhagkvæmni. Þetta er hægt að gera með því að auðvelda stöðunum að færa sér í nyt staðbundna framleiðsluþætti og styðja þá ytri stærðarhagkvæmni sem hægt er að koma við, t.d. með sérhæfingu. Mörg af þessum tækifærum liggja vitaskuld í sjávarútvegi, en allar sjávarbyggðir njóta staðbundins hagræðis í tengslum við fiskveiðar þó í mismiklum mæli sé. Þar liggja ennfremur töluvert miklir möguleikar til þess að nýta ytri stærðarhagkvæmni með sérhæfingu í ákveðnum tegundum vinnslu og veiða á ákveðnum tegundum fiska. Í þessu efni getur samruni fyrirtækja í sjávarútvegi verið til mikillar hjálpar þar sem stöðunum er auðveldað að sérhæfa sig á einhverju sviði. Hins vegar hljóta sóknartækifærin einnig að liggja í nýtingu annarra staðbundinna aðfanga og annarrar sérhæfingar.

### *Menntun og búseta*

Landsbyggðin virðist hafa lítið aðdráttarafl fyrir menntað fólk, ef marka má tölfræðilega greiningu sem gerð er á búferlaflutningum í tíunda kafla. Þeir sem yfirgefa heimahagana til þess að ganga í skóla eiga alla jafna ekki afturkvæmt. Reykjavík hefur mest aðdráttarafl fyrir menntað fólk og er það í samræmi við kenningar um mikilvægi ytri áhrifa og stærðarhagkvæmni í stærri þéttbýlisstöðum fyrir nýtingu mannauðs. Allir þéttbýliskjarnar á landsbyggðinni hafa neikvæðan flutningsjöfnuð fyrir menntað ungt fólk gagnvart Reykjavík og nágrenni Reykjavíkur. Þótt Akureyri hafi neikvæðan flutningsjöfnuð gagnvart Reykjavík er hann jákvæður gagnvart öllum öðrum stöðum úti á landi.

Ef lítið er til búferlaflutninga þeirra einstaklinga af sömu kynslóð sem gengu ekki menntaveginnum sést að ungt ómenntað fólk hefur einnig verið að yfirgefa heimahagana í stríðum straumum. Hins vegar standa margir þéttbýliskjarnar úti á landi betur að vígi sem búsetustaðir fyrir ómenntaða en menntaða, sérstaklega héraðsmiðstöðvar. Akureyri, Sauðárkrókur, Húsavík, Egilsstaðir, Höfn í Hornafirði og Selfoss draga að sér fjölda fólks frá sínu svæði, svo dæmi sé tekið. Raunar er það svo að fleiri ómenntaðir flytja frá Reykjavík en koma til borgarinnar á ákveðnu aldursbili. Í þessu felast bæði góðar fréttir og slæmar. Það hlýtur að teljast jákvætt ef þéttbýli á landsbyggðinni nær að halda a.m.k. einhverju af aðdráttarafli sínu fyrir þennan hóp fólks. Aftur á móti er það ef til vill ekki heillavænleg þróun að öllu leyti ef þjóðin er að greinast niður í búsetu eftir menntunarstigi og landfræðileg stéttaskipting er að sjá dagsins ljós. Þessi umræða um samband menntunar og búferlaflutninga leiðir okkur að annarri tillögu skýrslunnar.

Önnur tillaga:

Megináhersla byggðastefnunnar ætti að vera á menntun, bæði með tilliti til uppbyggingar menntasetra á landsbyggðinni og til þess að styrkja menntunarsækni einstaklinga á landsbyggðinni.

Menntun kann að virðast tvíþent byggðastefna fyrir smærri byggðarlög, líkt og samgöngubætur, ef nær öruggt er að fólk sem menntast flytur burt. Hins vegar er þó ekki allt sem sýnist að þessu leyti. Hagsmunir einstaklinganna sjálfra skipta vitanlega mestu þegar byggðastefna er mótuð. Sú stefnumörkun sem eykur tekjumöguleika fólks, jafnvel þótt það þurfi að flytja sig um set til þess að njóta tekjuaukningarinnar, er mun betri en sú sem dæmir fólk til fátæktar kyrrt á sínum stað. Það ætti að vera metnaðarmál fyrir stjórnvöld að fjárhagsleg aðstaða og aðgangur til menntunar sé hinn sami, óháð búsetu. Það getur falið í sér beina fjárhagsstyrki til ungmenna til að leita sér menntunar á stærri þéttbýlisstöðum, jafnvel þó að fólkið snúi aldrei aftur til búsetu í sínum fyrri heimkynnum.

Í öðru lagi hefur reynslan sýnt að á þeim þéttbýlisstöðum þar sem tekist hefur að stofna burðugar menntastofnanir, hvort sem er á framhaldsskóla- eða háskólastigi, hefur byggðin styrkst til muna vegna ýmissa ytri áhrifa. Ennfremur hefur heppnast að stofna nokkur menntasetur í dreifbýli, svo sem á Bifröst og Hvanneyri í Borgarfirði, Hólum í Hjaltadal í Skagafirði og Laugarvatni á Suðurlandi, sem eru einnig eftirsótt búsetusvæði. Reyndar er mjög líklegt að rannsóknar- og þróunarstarfsemi sem krefst landrýmis muni í auknum mæli leita út á land. Í þessu efni verður þó að sníða sér stakk eftir vexti og forðast að slaka á faglegum kröfum til þess eins að styðja við bakið á ákveðnum stöðum.

### *Byggðastefna og gagnsæi*

Allt frá því að þéttbýli fór fyrst að myndast á suðvesturhorni landsins hafa skoðanir verið skiptar um hver væri heppileg stærð Reykjavíkur. Ljóst er að mörgum þótti borgin of stór strax eftir fyrri stríð þegar um sjötti hluti þjóðarinnar var þar kominn. Á þeim tíma voru áhyggjur af stærð Reykjavíkur vitaskuld tengdar almennri andstöðu við þéttbýlismyndun hvar sem var á landinu. Jónas frá Hriflu og skoðanabræður hans í þessu efni, sem mátti finna í öllum stjórnmalaflokkum landsins, voru jafnmikið á móti þéttbýlismyndun á Siglufirði, Suðurlandi eða Austfjörðum eins og þeir voru á móti vexti Reykjavíkur. Síðan hefur vitaskuld komið á daginn að þéttbýlismyndun var óaðskiljanlegur hluti af innreið nútímans til Íslands. Þéttbýli er einfaldlega forsenda fyrir sérhæfingu starfa og nýtingu ytri stærðarhagkvæmni fyrir atvinnulíf landsins, sem drepíð hefur verið á hér að framan. Um þetta er varla deilt lengur, enda voru flutningar fólks frá sveitum til bæja nær afstaðnir um 1950. Sú spurning er hins vegar mun meira knýjandi hvernig þéttbýlismynstrið á Íslandi muni líta út til framtíðar og hvort landsmenn muni allir búa á höfuðborgarsvæðinu í framtíðinni. En það er augljóst, t.d. af umfjöllun um búferlaflutninga í tíunda kafla, að flestir þéttbýliskjarnar landsins hafa átt í vök að verjast á síðustu áratugum. Fólksflutningarnir eru ennfremur falinn vandi að því leyti að það er unga fólkið sem hefur flutt á suðvesturhornið, og þær kynslóðir sem ættu að bera uppi byggðina á næstu áratugum eru horfnar af stórum hluta landsins.

Af umfjölluninni hér að framan um þá ytri stærðarhagkvæmni sem skapast þegar fólk safnast í bæjarkjörnum er ljóst að um leið og fólki fækkar í þéttbýlisstöðunum úti á landi versnar hagur þeirra íbúa sem eftir verða. Þannig að ef búferlaflutningar hefjast á annað borð frá einhverjum stöðum er oft sem snjóbolti velti af stað, fasteignaverð hrapar, nýbyggingar hætta og fólk yfirgefur staðinn unnvörpum. Slíkt hefur gerst á mörgum þéttbýlisstöðum á Íslandi síðustu 20 árin, einkum þeim sem liggja fjarri þéttbýlisöxlunum tveimur, Reykjavík og Akureyri. Slíkum flutningum fylgir kostnaður, bæði beinn og óbeinn. Beinn kostnaður felst í því að fólk þarf að koma undir sig fótunum og yfir sig þaki annars staðar. Ennfremur hafa fasteignir og ýmsar fjárfestingar á landsbyggðinni verið afskrifaðar svo þær eru því sem næst verðlausar. Óbeinn kostnaður felst í því að þéttbýlishringrásinni hefur verið snúið til baka og

Þær hagsbætur sem fylgja ytri áhrifum bæjarmyndunar eru dregnar til baka. Færra fólk stendur undir þjónustu, einkarekinni sem opinberri, og kraftur byggðarlagsins dvínar. Hins vegar er ekki hægt að líta framhjá því að flutningarnir fela einnig í sér ábata sem rekja má til breiddarhagkvæmni, stærðarhagkvæmni og síðan sparnaðar í flutningskostnaði. Þessir kraftar eru sterkir, djúpstæðir og nátengdir framþróun efnahagslífsins hérlendis. Þeir verða til þess að samsöfnun fólks skilar aukinni framleiðni og hærri tekjum. Þannig batna lífskjör þeirra sem flytja – en ekki aðeins það – lífskjör þeirra sem fyrir eru batna einnig við að fá fleiri einstaklinga í sitt nágrenni vegna títtnefndra ytri áhrifa.

Fólksflutningarnir eru því í þessu tilliti afleiðing þéttbýlistogkrafta og fela þess vegna í sér skammtímakostnað og langtímaábata. Fólk vegur og metur kostnað og ábata við búsetu á ákveðnum stað í samanburði við aðra staði og velur þá búsetu sem skilar mestum ávinningi. Athuga skal að í þessu tilliti ná hugtökin kostnaður og ábati yfir mun víðara svið en tímalaun og fasteignaverð. Í kostnaðinum felst ýmiss konar áhætta, t.d. erfiðleikar að finna aftur starf við hæfi, ef viðkomandi missir vinnuna, og ýmsir félagslegir þættir, t.d. skertur aðgangur að menntun, heilsugæslu, afþreyingu og svo framvegis. Mat fólks á þessum þáttum fer eftir aldri, menntun og smekk. Ungt fólk hefur til að mynda tiltölulega lítinn kostnað af því að flytja vegna þess að það hefur ekki lagt í óafturkræfar fjárfestingar á viðkomandi stað, en það hefur hins vegar tiltölulega mikinn ábata vegna þess hve stór hluti af starfsævinni er enn framundan. Þess vegna er það engin tilviljun að það er ungt fólk sem hefur hleypt heimdraganum á síðustu áratugum.

Fólksflutningar eru öðrum þræði tekjujöfnunartæki, því að um leið og fólk flytur af einu svæði hækkar jaðarframleiðsla vinnuaflds þar sem færri vinnandi hendur eru við sama fjármagnsstofn og auðlindir. Aftur lækka launin þar sem fólki fjölgar af sömu ástæðu og þegar vinnuaflið eykst í hlutfalli við aðra framleiðsluþætti. Þetta er aðeins lögmálið um fallandi jaðarframlegð sem alþekkt er í hagfræði. Ef þessir flutningar ættu sér ekki stað kæmu kraftarnir fram sem svæðisbundinn mismunur á tekjum og myndun fátækrasvæða. Að þessu leyti er t.d. skýr munur á Bandaríkjum Norður-Ameríku, þar sem mikill hreyfanleiki þjóðarinnar hefur orðið til þess að svæðisbundinn tekjumunur er lítill sem enginn, og ríkjum Evrópusambandsins þar sem fólksflutningar eru heftir af ýmsum ástæðum, menningarlegum jafnt sem hagrænum. Vitaskuld hefur ríkisvaldið til ráðstöfunar ýmiss konar tekjujöfnunartæki, sem geta upprætt svæðisbundinn launamun að einhverju leyti. Slíkar aðgerðir hafa oft þá aukaverkun að launakjör fara á svig við framleiðni á einstökum svæðum og leiðir oftlega til atvinnuleysis þar sem laun á svæðum með lága framleiðni verða of há til þess að hægt sé að ráða alla í vinnu.

Byggðastefna sem slík, hver sem markmið hennar eru, hlýtur að vera nauðsynleg fyrir landið í heild með svipuðum hætti og deiliskipulag fyrir ákveðin svæði. Stefnan þarf heldur ekki að ráðast að öllu leyti af hagkvæmni, heldur af gildismati og vilja þjóðinnar sem kemur fram í Alþingiskosningum. Ef þjóðin kýs að bera þennan kostnað til þess að ná fram settum pólitískum markmiðum, þá er það hennar val. Það sem hagfræðingar, eða aðrir sérfræðingar sem um byggðamál fjalla, geta bent á með góðum rétti eru leiðir að ákveðnum markmiðum og hvaða kostnaður og ábati fylgja ákveðinni stefnumörkum.

Það skiptir þó mestu varðandi mótun og framkvæmd byggðastefnu að hún sé gagnsæ. Að markmiðin séu skýr og kostnaður opinber og öllum ljós. Það leiðir okkur að þriðju tillögu skýrslunnar.

#### Þriðja tillaga:

Auka ætti gagnsæi byggðastefnunnar hvað varðar kostnað og markmið.



Þetta skilyrði um gagnsæi er nauðsynlegt til þess að byggðastefnan geti skilað sem mestum árangri og þjóðfélagsumræða um slíka stefnumótun verði upplýst og markviss. Stefnumörkunin sem slík þarf alls ekki að vera bundin yftrustu hagkvæmni, en hagrænn kostnaður við að ná fram ákveðinni niðurstöðu verður samt að liggja ljós fyrir. Gagnsæi tryggir einnig aga þeirra sem fara með almannafé, svo að byggðastefnan snúist ekki upp í sérhagsmunabaráttu einstaklinga, fyrirtækja eða byggðarlaga. Sú byggðastefna sem raunverulega skilar árangri er sú sem miðar að því treysta grunn fyrir rekstur fyrirtækja og heimila á landsbyggðinni, og er því nátengd almennri efnahagsstjórnun og áætlunum um uppbyggingu og viðhald ýmissa innviða í samfélagi og atvinnulífi landsins, svo sem samgöngum, fjarskiptum og félagslegri þjónustu.

Það eru engar ýkjur að geipihröð bylting hefur átt sér stað á búsetu Íslendinga á tuttugustu öld, mun hraðari en þekkist hjá öðrum vestrænum ríkjum. Í raun bendir fátt til þess að þessi bylting sé afstaðin. Gæfuhjól tímans gætu þó hæglega farið að snúast aftur, einhverjum stöðum úti á landi í hag. Eins gætu breyttar aðstæður í samgöngum, atvinnuháttum, samkeppnisstöðu, félagslegum viðhorfum og svo framvegis orðið til þess að þær stöðir veiktust sem nú standa undir borgarþéttbýli á höfuðborgarsvæðinu.

Athyglisvert er að velta fyrir sér hvað gefi byggðarlögum aðdráttarafl sem búsetusvæðum. Það hefur lengi tíðkast héraendis að leggja áherslu á atvinnumál í þessu tilliti og mörg sveitarfélög hafa lagt töluverðar fjárhæðir í ýmiss konar atvinnustarfsemi, sem oftast en ekki hafa síðan tapast. Vegna þessa hefur mun minna fé verið afgangur til þess að veita íbúunum þjónustu, reka skóla og svo framvegis. Velta má fyrir sér hvort þetta sé heppileg forgangsöröðun þar sem þjónusta og gæði skóla skipta æ meira máli fyrir ákvarðanir fólks um búsetu. Viðleitni margra sveitarfélaga til að viðhalda byggð með því að ganga inn á verksvið einkaframfærslunnar í atvinnulífi kann því í raun og veru að hafa verkað öfugt þegar til lengri tíma er litið og hrakið íbúa frá.

Byggðastefna sem byggist á bónbjörgum getur ekki talist varanleg heldur aðeins kaup á tíma. Með því vinnst aðeins tvennt. Annars vegar gefst svigrúm til þess að þróa aðrar varanlegar lausnir og hins vegar er kynslóðum sem komnar eru á efri ár leyft að ljúka sínu lífsstarfi án truflunar. Raunverulegar byggðalausnir eiga það hins vegar allar sammerkt að vera gróðavænlegar, staðbundnar og byggjast á frumkvæði og forsendum íbúanna sjálfra.