



Ríkisendurskoðun

**Stjórnsýsluendurskoðun
hjá Byggðastofnun**

September 1996

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	7
2. Helstu niðurstöður.....	9
I. Markmið og skyldur Byggðastofnunar.....	9
II. Byggðaáætlanir.....	10
III. Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar.....	11
IV. Skipulag Byggðastofnunar.....	19
V. Rekstur og fjármál.....	23
VI. Byggðastefnan.....	25
3. Stjórnsýsluleg staða Byggðastofnunar.....	27
3.1 Markmið og skyldur.....	27
3.2 Stjórnskipulag.....	28
4. Byggðaáætlanir.....	33
4.1 Byggðaáætlanir.....	33
4.2 Stefnumótandi byggðaáætlun.....	34
4.3 Svæðisbundnar byggðaáætlanir.....	42
5. Byggðastefna Byggðastofnunar.....	45
5.1 Byggðastefna Byggðastofnunar og markmið laganna.....	45
5.2 Byggðastefna Byggðastofnunar og atvinnulíf.....	49
5.2.1 Höfuðborgarsvæðið.....	54
5.2.2 Suðurnes.....	56
5.2.3 Vesturland.....	57
5.2.4 Vestfirðir.....	59
5.2.5 Norðurland vestra.....	61
5.2.6 Norðurland eystra.....	62
5.2.7 Austurland.....	64
5.2.8 Suðurland.....	65
5.3 Kostnaður við byggðastefnu Byggðastofnunar.....	67
6. Lánveitingar.....	69
6.1 Afgreiðsla lánsúmsókna.....	69
6.2 Skipting lánveitinga.....	72
6.3 Umsýsla og árangur af lánveitingum.....	78
6.4 Sérstakar lánveitingar.....	81
6.5 Tengsl við aðra sjóði.....	83
7. Styrkveitingar og þróunarverkefni.....	87
7.1 Afgreiðsla styrkúmsókna.....	87
7.2 Skipting styrkveitinga.....	87
7.3 Umsýsla og árangur af styrkveitingum.....	91
7.4 Sérstakir styrkir.....	92
7.5 Þróunarverkefni.....	96

7.5.1 Atvinnuráðgjafar	96
7.5.2 Atvinnuþróunarfélög.....	99
7.5.3 Átaksverkefni og önnur þróunarverkefni.....	101
8. Áhættuhlutabréf	103
9. Starfsemi	105
9.1 Starfsemi stjórnar.....	105
9.2 Starfsemi stofnunar.....	109
9.2.1 Fyrirtækjasvið	109
9.2.2 Þróunarsvið.....	110
9.2.3 Lögfræðisvið.....	111
9.2.4 Rekstrarsvið	112
9.2.5 Svæðisskrifstofur	112
9.3 Kostnaður við starfsemina	113
10. Fjárhagsstaða og rekstur	117
10.1 Rekstur.....	117
10.2 Fjárhagsstaða	121

Töflur

Tafla 1	Tillaga að framlögum til byggðamála 1994-1997.....	36
Tafla 2	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar og byggðapróun	46
Tafla 3	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar og atvinnugreinaskipting.....	47
Tafla 4	Ársverk á landsbyggðinni árin 1985 og 1993	47
Tafla 5	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar, atvinnulíf og íbúapróun.....	52
Tafla 6	Tengsl fyrirreiðslu við atvinnulíf og íbúapróun.....	53
Tafla 7	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til höfuðborgarsvæðisins.....	55
Tafla 8	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Suðurnesja	56
Tafla 9	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Vesturlands.....	58
Tafla 10	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Vestfjarða	59
Tafla 11	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands vestra	61
Tafla 12	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands eystra	62
Tafla 13	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Austurlands.....	64
Tafla 14	Fyrirreiðsla Byggðastofnunar til Suðurlands.....	65
Tafla 15	Heildarkostnaður við byggðastefnu Byggðastofnunar.....	67
Tafla 16	Flokkun lána í afskriftaflokk í árslok 1995.....	70
Tafla 17	Dreifing lána eftir fjárhæðum	73
Tafla 18	Dreifing lána eftir árum	74
Tafla 19	Skipting lána eftir kjördæmum og atvinnugreinum	74
Tafla 20	Skipting afskrifta eftir kjördæmum og atvinnugreinum	76
Tafla 21	Lánveitingar eftir kjördæmum á lántakenda árin 1985-1995.....	77
Tafla 22	Lánveitingar eftir kjördæmum á íbúa árin 1985-1995	77
Tafla 23	Lánveitingar til atvinnurekstrar í sveitarfélögum 1985-1995	78
Tafla 24	Afgreiðsla lána	80
Tafla 25	Hlutfallsleg skipting útistandandi lána í árslok 1995	83
Tafla 26	Dreifing styrkja eftir fjárhæðum.....	88
Tafla 27	Dreifing styrkja eftir árum	89
Tafla 28	Styrkir eftir kjördæmum og atvinnugreinum 1985-1995.....	89
Tafla 29	Skipting styrkja í úrtaki.....	91
Tafla 30	Framlög til Byggðastofnunar v/sauðfjárræktar í m.kr.	93
Tafla 31	Úthlutun aflaheimilda til krókaleyfisbáta	95
Tafla 32	Skipting starfa atvinnuráðgjafa	98
Tafla 33	Átaksverkefni	101
Tafla 34	Keypt hlutafé eftir kjördæmum og atvinnugreinum 1985-1995	103
Tafla 35	Skipting kostnaðar á starfssvið	114
Tafla 36	Skipting kostnaðar á málaflokka.....	114
Tafla 37	Rekstrarreikningur Byggðastofnunar árin 1985-1995	117
Tafla 38	Rekstrarkostnaður einstakra starfsstöðva Byggðastofnunar	119
Tafla 39	Fjárfestingar Byggðastofnunar í skrifstofuhúsnæði.....	119
Tafla 40	Fjárfestingar Byggðastofnunar vegna skrifstofuhúsnæðis.....	120
Tafla 41	Efnahagsreikningur 31. desember 1995.....	122
Tafla 42	Mat á fórnarkostnaði við byggðastefnu Byggðastofnunar.....	123

Myndir

Mynd 1	Skipulag Byggðastofnunar.....	28
Mynd 2	Þróun mannfjölda árin 1985-1995 m.v. 1. desember.....	54
Mynd 3a og 3b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	55
Mynd 3c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á höfuðborgarsvæðinu.....	56
Mynd 4a og 4b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	57
Mynd 4c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Suðurnesjum.....	57
Mynd 5c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Vesturlandi.....	58
Mynd 6a og 6b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	59
Mynd 6c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Vestfjörðum.....	60
Mynd 7a og 7b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	61
Mynd 7c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Norðurlandi vestra.....	62
Mynd 8a og 8b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	63
Mynd 8c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Norðurlandi eystra.....	63
Mynd 9a og 9b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	64
Mynd 9c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Austurlandi.....	65
Mynd 10a og 10b	Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis.....	66
Mynd 10c	Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Suðurlandi.....	66
Mynd 11	Hlutfallsskipting kostnaðar við byggðastefnuna.....	68

1. Inngangur

Með bréfi síðla árs 1995 fór stjórnarformaður Byggðastofnunar, Egill Jónsson, þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún léti fara fram stjórnarsýsluendurskoðun á Byggðastofnun.

Ríkisendurskoðun ákvað með vísan til 9. gr. laga nr. 12/1986 um stofnunina að taka að sér verkefnið. Í nefndri grein er kveðið á um að hún geti framkvæmt stjórnarsýsluendurskoðun sem felst í að kanna meðferð og nýtingu á ríkisfé. Skal stofnunin jafnframt vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Afráðið var að stjórnarsýsluendurskoðunin næði aftur til þess árs er ný lög nr. 64/1985 um Byggðastofnun tóku gildi þ.e. þann 1. október 1985. Á þessu árabili hafa orðið breytingar á lagamma stofnunarinnar, fyrst með setningu laga nr. 39/1991 og síðan með setningu reglugerðar nr. 51/1992. Er fjallað sérstaklega um þær áherslubreytingar sem þarna voru lagðar og hvernig þeim hefur verið fylgt eftir. Auk þess hafa stjórnvöld á liðnum árum falið Byggðastofnun ýmis sérstök verkefni. Ríkisendurskoðun lítur svo á að verkefni sem Byggðastofnun hafa verið falin með þessum hætti hafi verið þáttur í þeim byggðastuðningi sem stofnuninni var ætlað að veita og hefur því tekið þau með í samanburði fjárhagslegra upplýsinga um útlán, styrkveitingar og hlutafjárframlög auk afskrifta þeim tengdum við þau markmið sem stefna átti að samkvæmt lögum.

Stjórnarsýsluendurskoðunin tók til allra þátta í starfsemi Byggðastofnunar. Fjallað er um stjórnarsýslulega stöðu stofnunarinnar, stjórnskipulag og starfsemi, þau verkefni sem henni eru falin samkvæmt lögum, markmið sem henni er ætlað að ná með starfsemi sinni auk þess sem fjárhagur hennar og rekstur er kannaður á árunum 1985-1995.

Rætt var við fjölmarga samstarfsaðila Byggðastofnunar. Má þar nefna fulltrúa samtaka sveitarfélaga, forsvarsmenn atvinnuþróunarfélaga og atvinnuráðgjafa um allt land. Þá var haft samband við fjölda viðskiptavina stofnunarinnar. Síðast en ekki síst var rætt við stjórn og starfsmenn Byggðastofnunar og er þeim þökkun veitt aðstoð.

2. Helstu niðurstöður

I. Markmið og skyldur Byggðastofnunar

Í lögum nr. 64/1985 með áorðnun breytingum sbr. lög nr. 39/1991 er kveðið á um hlutverk og skyldur Byggðastofnunar. Stofnuninni er markaður fyllri rammi með reglugerð nr. 51/1992. Hlutverk Byggðastofnunar er að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu. Aðgerðir hennar skulu miða að því að styrkja og efla byggð í landinu, sem fáist staðist til lengdar þar sem rekin er fjölþætt atvinnustarfsemi og þjónusta. Þá skal stofnunin fylgjast með og gera áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífsins í landinu til að treysta og jafnframt bæta búsetu og atvinnu í byggðum landsins. Í samræmi við hlutverk sitt veitir stofnunin lán eða aðra fjárhagslega fyrirgreiðslu í því skyni að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir óeðlilega byggðaröskun eða að lífvænlegar byggðir fari í eyði.

Við mat á því hversu vel Byggðastofnun hefur rækt hlutverk sitt verður að horfa til markmiða þeirra sem að var stefnt með lögnum. Markmiðin eru afar almennt orðuð og því nauðsynlegt að stofnunin skilgreini hin lögboðnu markmið nánar. Á þeim ellefu árum sem liðin eru frá því að löggin tóku gildi hefur Byggðastofnun ekki skilgreint hvað felst í þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar, hvað sé óeðlileg byggðaröskun eða hvar sé lífvænleg byggð. Stofnunin hefur því ekki skýr og mælanleg viðmið við úthlutun byggðastuðnings síns.

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir verulega á að stofnunin hafi markað skýra stefnu um það hvar eigi að styrkja byggð á landinu, af hvaða ástæðu og með hvaða hætti. Skýr stefna og markviss framkvæmd þeirrar stefnu gerir stofnuninni kleift að fylgjast með því hvort árangur af starfi hennar er í samræmi við þau markmið sem að var stefnt og er vísbending um hvert beri að stefna í framtíðinni.

II. Byggðaáætlanir

Almennt má segja að Byggðastofnun hafi sinnt því hlutverki sínu að fylgjast með þróun byggðar í landinu. Hins vegar skortir á að stofnunin hafi gert áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífs til að treysta og jafnframt bæta búsetu og atvinnu í byggðum landsins. Þannig var í fyrsta skipti á árinu 1994 gefin út stefnumótandi byggðaáætlun í samræmi við þau lög er gilda um starfsemi stofnunarinnar. Þá hafa enn sem komið er ekki verið gefnar út svæðisbundnar byggðaáætlanir þótt unnið hafi verið að slíkri áætlanagerð á síðustu árum. Ástæður þessa eru einkum þær að lagaákvæði um byggðaáætlanir sem giltu til ársins 1991 voru afar almennt orðuð og því nokkuð óljóst hvað þessi áætlanagerð skyldi fela í sér. Enn fremur má ætla að skort hafi á vilja stjórnar stofnunarinnar til að láta stofnunina gera áætlanir um þróun byggða og atvinnulífs. Því má segja að þessi þáttur í starfsemi Byggðastofnunar hafi verið vanræktur.

Þó að sú stefnumótandi byggðaáætlun sem nú liggur fyrir af hálfu Byggðastofnunar sé í meginráttum í samræmi við þau lög og reglugerð er um stofnunina gilda svo og þau fyrirmæli er fram koma í bréfi forsætisráðherra til stofnunarinnar á árinu 1992 eru á því undantekningar. Í fyrsta lagi er hvergi nefnt hvaða svæði landsins eigi eða geti fallið undir skilgreiningu stofnunarinnar á því hvað teljist vaxtarsvæði þótt skilgreining á því hugtaki liggja fyrir af hálfu Byggðastofnunar. Í þeirri stefnumótandi byggðaáætlun er nú liggur fyrir er megináherslan annars vegar lögð á eflingu vaxtarsvæða og hins vegar á samræmingu á starfsemi og framkvæmdum hins opinbera til eflingar atvinnulífs á landsbyggðinni. Í ljósi þessa er vandséð hvernig standa skuli að því að samræma ákvarðanir opinberra aðila um uppbyggingu þjónustu, framkvæmdir eða úthlutanir styrkja til eflingar þessum svæðum þegar ekki liggur ljóst fyrir hvaða svæði um er að ræða. Í annan stað hefur Byggðastofnun ekki lagt mat á árangurinn af starfi sínu síðastliðin ár eins og kveðið er á um í reglugerð um stofnunina. Það er að mati Ríkisendurskoðunar grundvallaratriði að Byggðastofnun reyni að leggja mat á hvort að því fjármagni sem stofnunin hefur veitt til sveitarfélaga, fyrirtækja, einstaklinga eða annarra aðila í formi lána, styrkja eða hlutafjár hafi leitt til þess að þau markmið sem skilgreind eru í lögum um stofnunina hafi náð fram að ganga. Nauðsynlegt er að Byggðastofnun leggi í slíka vinnu og meti árangur sinn.

Ríkisendurskoðun telur á skorta að Byggðastofnun hafi gert framkvæmdaáætlun um hvernig stofnunin hyggist vinna að þeim stefnumálum sem fram koma í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin

1994-1997 með þeim fjármunum er henni var ætlað til ráðstöfunar á því tímabili. Þá er ekki að sjá að við úthlutanir lána eða styrkja hafi verið fylgt þeim áherslum sem lagðar voru í stefnumótandi byggðaáætlun. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Byggðastofnun að tryggja að þeirri stefnu sem mörkuð er í áætluninni sé fylgt á markvissan hátt.

Enn sem komið er hefur Byggðastofnun ekki gefið út svæðisbundnar byggðaáætlanir þótt unnið hafi verið að slíkri áætlanagerð á síðustu árum, sumum allt frá árinu 1994. Að hluta til stafar þessi töf af því að á skortir um svör frá opinberum aðilum, þ.e.a.s. ráðuneytunum um hvað ætlunin sé að gera í viðkomandi málaflokki á komandi árum. Enn fremur má ætla að forsendur og aðstæður fyrir slíkri áætlanagerð séu misjafnar innan Byggðastofnunar. Þannig virðist skorta á samræmingu og leiðbeiningu af hálfu þróunarsviðs við þessa vinnu og að henni sé fylgt eftir sem skyldi. Athygli vekur að yfirstjórn Byggðastofnunar hefur ekki gripið til viðeigandi ráðstafana til að flýta vinnunni í ljósi þess að með lagabreytingunni á árinu 1991 er megin áherslan lögð á þróunarstarf stofnunarinnar.

Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að gerð svæðisbundinna áætlana sem og annarra byggðaáætlana sé eitt af meginhlutverkum Byggðastofnunar. Í slíkum áætlunum þarf að koma fram, eins og áskilið er í reglugerð um stofnunina, greining á aðstæðum á svæðinu og hvað af aðgerðum ríkisvaldsins, opinberum framkvæmdum eða þjónustu, komi til framkvæmda á viðkomandi svæði. Hins vegar skortir nokkuð á að mati Ríkisendurskoðunar að Byggðastofnun leggi fram tillögur um lausnir á þeim vanda sem tiltekin svæði standa frammi fyrir, áætli hvað slíkar lausnir muni kosta og fylgi áætlunum eftir í framkvæmd með þeim fjármunum sem stofnunin hefur yfir að ráða.

III. Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar

Til að meta hvort árangurinn af starfi Byggðastofnunar hafi verið í samræmi við hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum verður að kanna að hvaða þáttum fjárhagsleg fyrirgreiðsla stofnunarinnar hefur beinst á undanförunum árum. Mat á því hvort Byggðastofnun hafi náð þeim árangri sem stefnt var að með lögnum er hins vegar þeim annmörkum háð að markmiðin eru ekki skilgreind af hálfu stofnunarinnar og mælikvarðar til viðmiðunar um árangur þar af leiðandi ekki fyrir hendi.

Meginmarkmið Byggðastofnunar er að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar á landinu. Þróun mannfjölda á síðari hluta

Þessarar aldar hefur einkennst af hröðum vexti höfuðborgarsvæðisins á sama tíma og fólki hefur fjölgað mun hægar á landsbyggðinni. Ætla má að fyrirgreiðsla Byggðastofnunar á árunum 1985 til 1995 hafi átt að miða að því að hamla á móti þessari byggðaþróun. Fyrirgreiðsla stofnunarinnar á síðastliðnum ellefu árum í formi lána, styrkja eða hlutafjár að fjárhæð 17,6 milljarðar króna skiptist þannig að til Vestfjarða fóru tæpur fjórðungur fyrirgreiðslunnar, til Norðurlands eystra tæpur fimmtungur, til Austurlands, Suðurlands og Norðurlands vestra fóru milli 10 og 15% og til Vesturlands og Suðurnesja um 8%. Á þessu árabili fækkaði fólki á landsbyggðinni um 0,2% á meðan fólki á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði um 19,9%. Á landsbyggðinni fækkaði íbúum einna mest á Vestfjörðum, en fjölgunin var mest á Suðurnesjum. Að því gefnu að þjóðfélagslega hagkvæm byggðaþróun feli í sér það markmið löggjafans að komið sé í veg fyrir fækkun íbúa á landsbyggðinni hafa aðgerðir Byggðastofnunar síðastliðin ellefu ár ekki leitt til þess að þessu tiltekna markmiði laganna hafi verið náð. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að ekki er hægt að segja fyrir um hver þróunin hefði orðið ef fyrirgreiðsla Byggðastofnunar hefði ekki notið við. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að Byggðastofnun leggi frekari áherslu á rannsóknir á byggðaþróun, orsökum og afleiðingum m.a. með það fyrir augum að skilgreina markmið laganna um þjóðfélagslega hagkvæma byggðaþróun.

Byggðastofnun er einnig ætlað að styrkja og efla byggð sem fáist staðist til lengdar og þar sem rekin sé fjölþætt atvinnustarfsemi og þjónusta. Í framsöguræðu flutningsmanns fyrir frumvarpi að breytingum á lögum um Byggðastofnum frá árinu 1985 kom fram að byggðastefna sem byggir fyrst og fremst á því að viðhalda stöðu mikilvægustu undirstöðuatvinnugreinanna, landbúnaðarins og sjávarútvegsins, gæti ekki orðið árangursrík. Sama viðhorf kom fram í stefnumótun byggðanefndar á árinu 1991 í atvinnumálum á landsbyggðinni. Byggðastofnun ráðstafaði um 60% af heildarfyrirgreiðslu sinni á árunum 1985-1995 til sjávarútvegsins, 13% fóru til landbúnaðarins einkum til fiskeldis og loðdýraræktar, 11% fóru til iðnaðarins, 8% til sveitarfélaga, 5% til ferðaþjónustu og 4% í aðra starfsemi. Þannig hefur meginhluti af fyrirgreiðslu stofnunarinnar farið til að styrkja undirstöðuatvinnugrein þjóðarinnar þ.e.a.s. sjávarútveginn.

Þær meginbreytingar sem orðið hafa á atvinnuþróun á landsbyggðinni frá árinu 1985 eru þær að vægi landbúnaðar sem atvinnugreinar hefur minnkað, en vægi fiskveiða að sama skapi aukist. Þá hefur ársverkum í fiskvinnslu fækkað talsvert, en ársverkum í öðrum matvælaíðnaði hefur aftur á móti fjölgað. Í heild hefur vægi

frumframleiðslugreinanna og iðnaðar þeim tengdum ekki breyst mjög mikið á þessu árabili. Þá hefur nokkuð dregið úr vægi iðnaðar en vægi þjónustu, sérstaklega opinberrar þjónustu, hefur aftur á móti aukist á þessu árabili. Sé reynt að tengja saman fyrirgreiðslu Byggðastofnunar eftir atvinnugreinum og þá þróun sem átt hefur sér stað í atvinnulífi á landsbyggðinni frá árinu 1985 má sjá að stofnunin hefur helst styrkt þær atvinnugreinar sem verið hafa í hvað mestri vörn á landsbyggðinni á þessu árabili þ.e. sjávarútveg, landbúnað og iðnað. Stefna Byggðastofnunar á síðastliðnum áratug hefur þannig í megindráttum miðað að því að viðhalda hinum hefðbundnu atvinnugreinum landsbyggðarinnar í stað þess að stuðla að nýjungum og fjölbreytni í atvinnulífi eins og lögin kveða á um.

Þrátt fyrir að Byggðastofnun hafi ekki náð sem skyldi markmiðum laganna um hagkvæmari byggðapróun eða aukna fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni má ætla að aðgerðir stofnunarinnar hafi beinst að enn öðru markmiði laganna þ.e.a.s. að hindra óeðlilega byggðaröskun. Í ljósi þess hve markmið laganna um Byggðastofnun eru almenn og oft á tíðum ósamræmanleg eins og umfjöllunin hér að framan ber með sér er nauðsynlegt að stofnunin skilgreini hin lögboðnu markmið nánar og forgangsraði þeim.

Þegar metið er hvaða áhrif fyrirgreiðsla Byggðastofnunar hefur haft á atvinnulíf á tilteknum svæðum er ekki við neinn algildan mælikvarða að styðjast þ.e. tiltekna mælikvarða sem Byggðastofnun hefur sett fram sem markmið með fyrirgreiðslu sinni. Í samningnum um Hið evrópska efnahagssvæði er að finna ákvæði um ríkisaðstoð. Í 3. tölulið 61. greinar samningsins er talið að aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem lífsskjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið sé samrýmanleg framkvæmd samningsins svo og aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina viðskiptalífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum.

Á grundvelli þessarar greinar hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birt leiðbeiningar um málsmeðferð og efni reglna á sviði ríkisaðstoðar og er í VI hluta þessara leiðbeininga að finna reglur um byggða- og svæðaaðstoð. Reglur ESA varða þrjá megin þætti. Í fyrsta lagi hvaða svæði eru styrkhæf. Í öðru lagi gilda ákveðnar reglur um hver styrkheimild skuli vera. Loks varða reglurnar meðferð mála innan þeirrar stofnunar er fer með þennan málaflokk. Í því sambandi er lögð megináhersla á jafnræði milli aðila og gagnsæi þeirra ákvarðana sem

teknar eru. Allt ber því að sama brunnri þ.e. að Byggðastofnun setji sér skýrar leikreglur um ástæður og markmið með veitingu aðstoðar sem tryggji jafnræði milli umsækjenda og sjái til þess að samkeppnisstaða skekkist ekki jafnframt því að hún framfylgi þeim reglum sem settar hafa verið.

Í leiðbeiningum ESA koma fram matsaðferðir til að meta þróunarstig svæðis og á þann hátt kanna hvort það geti fallið undir framangreinda skilgreiningu EES-samningsins og talist styrkhæft. Er þá einkum horft til atvinnutekna og atvinnustigs á viðkomandi landssvæðum. Ljóst er að öll kjördæmi á Íslandi myndu ekki falla undir þessi skilyrði þar sem landsframleiðsla þeirra er of há og atvinnuleysi og önnur vandamál tengd vinnumarkaði eru mun minni en í flestum löndum EFTA. Fari svo að ESA heimili íslenskum stjórnvöldum byggðaaðgerðir verður það á grundvelli dreifðrar búsetu, einhæfni og mannfjöldaþróunar, en ekki atvinnuleysis og lágra tekna. Þessa mælikvarða eða aðra svipaða er hins vegar hægt að nota til að meta að einhverju marki atvinnulíf á einstaka svæðum.

Ríkisendurskoðun hefur farið þá leið að bera saman fyrirgreiðslu Byggðastofnunar við þróun atvinnutekna, atvinnuleysis og íbúáþróun í kjördæmum landsins á því tímabili sem athugin nær til, þ.e. árin 1985-1995. Sá samanburður sýndi að Byggðastofnun virtist ekki líta til atvinnutekna og atvinnuleysis á tilteknum svæðum við ákvörðun um hvert beina skyldi fyrirgreiðslu stofnunarinnar. Þannig fékk það landssvæði þar sem atvinnutekjur hafa verið hvað hæstar og atvinnuleysi einna minnst mesta fyrirgreiðslu hjá Byggðastofnun. Þau landssvæði sem búið hafa við mun lægri atvinnutekjur og herra atvinnuleysi hafa aftur á móti fengið minni fyrirgreiðslu frá stofnuninni. Hins vegar mátti greina tengsl á milli íbúáþróunar á einstaka svæðum og fyrirgreiðslu Byggðastofnunar. Þannig hefur stofnunin að megin hluta til beint stærstum hluta sinnar aðstoðar til þeirra svæða þar sem fólksfækkun hefur verið hvað mest. Samanburðurinn sýndi enn fremur að ekki var hægt að sjá beint samhengi á milli atvinnutekna og atvinnuleysis annars vegar og íbúáþróunar hins vegar á einstaka landssvæðum. Ljóst er að mun fleiri þættir en atvinnutekjur og atvinnustig hafa áhrif á þá íbúáþróun sem sjá má á undanförunum áratug. Ríkisendurskoðun telur á skorta að Byggðastofnun hafi gert könnun á því hvaða ástæður liggi að baki fólksflutningum af tilteknum svæðum sérstaklega í ljósi þeirrar íbúáþróunar sem átt hefur sér stað á undanförunum áratug. Með því að greina betur ástæður þessarar þróunar má ætla að Byggðastofnun verði betur í stakk búin til að sinna því

hlutverki sem henni var markað með lögum þ.e. að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu.

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar er veitt í formi lána, styrkja og hlutafjárframlaga. Hér á eftir verður fjallað um niðurstöður Ríkisendurskoðunar á athugun á þessum þremur málaflokkum.

Lánveitingar

Lánveitingar Byggðastofnunar námu 16,3 milljörðum króna á árunum 1985 til 1995. Ef horft er á skiptingu lánveitinga eftir kjördæmum lánaði stofnunin mest til Vestfjarða eða sem svarar til liðlega 22% af heildarlánveitingum stofnunarinnar. Í kjölfarið kemur Norðurland eystra með tæp 17% lánveitinga, Austurland með 14%, Suðurland með tæp 13% og Norðurland vestra með 12%. Mun lægra hlutfall var lánað til Reykjaness og Vesturlands eða rúm 9%. Um 3% voru lánuð til aðila á Reykjavíkursvæðinu. Sé horft á lánveitingar Byggðastofnunar eftir atvinnugreinum hefur mest verið lánað til sjávarútvegsins eða 63% af heildarlánveitingum stofnunarinnar. Tæp 10% af heildarlánveitingum fóru til fiskeldis, til iðnaðar rúm 10%, til landbúnaðar tæp 2% og aðrar greinar skipta síðan á milli sín rúmum 15%. Ef litið er á tilgang lánveitinganna má ætla að ríflega þriðjungur lánveitinga Byggðastofnunar á síðastliðnum ellefu árum hafi miðað að því að styrkja fyrirtæki sem illa var komið fyrir, en um tveir þriðju hlutar af lánveitingum stofnunarinnar hafi farið til fjárfestinga í atvinnurekstri þ.m.t. til hlutafjárkaupa.

Á þessu árabili afskrifaði Byggðastofnun lán að fjárhæð 3,8 milljarðar króna eða sem svarar til 23% af heildarlánveitingum stofnunarinnar. Mest var afskrifað á Vestfjörðum eða sem svarar til 30% af lánveitingum til þess landshluta. Á Norðurlandi eystra voru afskrifaðar sem svarar til 29% af lánveitingum til kjördæmisins. Á Norðurlandi vestra voru afskrifaðar 36% af heildarlánveitingum til kjördæmisins. Eru það hlutfallslega hæstu afskriftirnar yfir landið. Á Reykjanesi voru afskrifaðar 27% af lánveitingum til svæðisins. Mun minna var afskrifað á Vesturlandi, Austurlandi og Suðurlandi. Ef litið er á afskriftir eftir atvinnugreinum voru þær hæstar í fiskeldi en hlutur þeirra var tæpur 93% af lánveitingum til greinarinnar. Afskriftir voru liðlega 13% af lánnum til sjávarútvegsins, 52% af lánnum til landbúnaðarins einkum loðdýraræktar, 38% af lánnum til ýmiss iðnaðar og tæp 5% af lánnum til annarrar atvinnustarfsemi.

Með stefnumótun byggðanefndar frá árinu 1990, breytingum á lögum um Byggðastofnun árið 1991 og umræðum þar að lútandi er undirstrikað mikilvægi þess að byggðastefna stuðli að fjölbreyttu atvinnulífi en felist ekki eingöngu í því að viðhalda hefðbundnum atvinnugreinum. Í ljósi þess hve miklum fjármunum hefur verið varið til hinna hefðbundnu atvinnugreina, einkum sjávarútvegsins, er það álit Ríkisendurskoðunar að eðlilegra hefði verið að fá öðrum atvinnugreinasjóðum það hlutverk í hendur s.s. Fiskveiðasjóði, en Byggðastofnun hefði þess í stað einbeitt sér að því að stuðla að nýsköpun og auka fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni.

Í starfsáætlun fyrir árið 1996 var ákveðið að skipta lánunum í almenn lán og áhættulán. Almenn lán á að veita á viðskiptagrundvelli með því markmiði að efla atvinnulíf á landsbyggðinni. Þau lán njóta ekki stuðnings af framlögum úr ríkissjóði og greiða því sinn hluta af rekstrarkostnaði Byggðastofnunar. Áhættulánin eru hins vegar veitt til nýsköpunar í atvinnulífi eða vegna vandamála í atvinnulífi einstakra staða. Sú áhætta sem tekin er vegna þeirra lánveitinga er fjármögnuð með sérstöku framlagi úr ríkissjóði. Stjórnin tekur ákvarðanir um lánveitingar beggja lánaflokka, en ætlunin er að forstjóri leggi fyrir stjórn tillögur að ítarlegum vinnureglum um framkvæmd lánveitinga eftir þessu nýja skipulagi.

Með þeirri ákvörðun stjórnar að skilja á milli almennra lána og áhættulána er Byggðastofnun komin í beina samkeppni við almennar lánastofnanir. Ríkisendurskoðun álítur það ekki vera hlutverk Byggðastofnunar að standa í samkeppni á hinum almenna lánamarkaði með lánveitingum sem veitt eru með hefðbundin arðsemisjónarmið í huga. Markmið laganna felur í sér að stofnunin taki áhættu með þeirri fyrirgreiðslu sem veitt er í því augnamiði að viðhalda þjóðfélagslega hagkvæmri byggð í landinu. Hvernig sú áhætta er fjármögnuð hlýtur að lúta vilja fjárveitingavaldsins hverju sinni. Ef ætlunin er að halda áfram almennum lánveitingum ætti að veita þær á viðskiptagrundvelli. Því sér Ríkisendurskoðun ekki nauðsyn þess að stjórnin fjalli um slíkar lánveitingar heldur væri það hlutverk lánanefndar sem starfaði í umboði stjórnar.

Til að tryggja árangur af þeim fjármunum sem varið er til áhættulána er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að Byggðastofnun setji ákveðin skilyrði fyrir lánveitingum sem fyrirtækjum ber að uppfylla. Skilyrðin geta falið í sér öflun viðbótarfjármagns, ákveðna hagræðingakröfu eða samstarf eða sameiningu fyrirtækja. Ríkisendurskoðun telur

enn fremur eðlilegt að áður en til fyrirgreiðslu Bygðastofnunar kemur hafi stofnunin eða aðilar á hennar vegum, s.s. atvinnuráðgjafar gert úttekt á viðkomandi fyrirtæki, greint hver vandinn sé og komi með tillögur að leiðum til úrbóta sem felast í skilyrðum lánveitingarinnar. Þá telur stofnunin nauðsynlegt að fylgst sé með hvort þeim markmiðun hafi verið náð sem að var stefnt með fyrirgreiðslunni.

Bygðastofnun skal marka útlánastefnu sína í heildarútlánaáætlun samkvæmt reglugerð þeirri er um hana gildir. Í tillögunni skal móta stefnu um þá landshluta og þær atvinnugreinar sem aðstoðin skuli beinast að. Þar skal koma fram með hvaða hætti aðstoðin skuli veitt, af hvaða tilefni og með hvaða skilyrðum. Bygðastofnun hefur ekki framfylgt þessu ákvæði reglugerðarinnar eins og vera ber. Það er mat Ríkisendurskoðunar að Bygðastofnun eigi að gera útlánaáætlun í samræmi við ákvæði áðurnefndrar reglugerðar. Útlánaáætlunin á að byggja á þeirri stefnumörkun sem fram kemur í stefnumótandi byggðaáætlun, þeim svæðisbundnu áætlunum sem unnar hafa verið fyrir tiltekin svæði, eða öðrum byggðaáætlunum sem miða af því að efla byggð og atvinnu á tilteknum svæðum.

Styrkveitingar

Bygðastofnun veitti 841 milljón króna í styrki á árunum 1985 til 1995. Ef horft er til hvaða kjördæma styrkirnir hafa farið hefur Norðurland eystra fengið mestu styrkina eða rúm 23% þeirra. Til Vestfjarða hafa farið 16,5%, til Suðurlands 15,2%, til Norðurlands vestra 14,1% og til Austurlands 12,9%. Mun minna hefur farið til Reykjaness og Vesturlands. Sé horft á dreifingu styrkja eftir atvinnugreinum hefur mest af styrkjunum farið til sjávarútvegs eða tæp 24%. Til landbúnaðar fóru liðlega 20%, til iðnaðar rúm 17% og í önnur verkefni fóru 39%. Ef litið er til tilgangs styrkveitinganna má ætla að rúmur þriðjungur þeirra hafi farið til að viðhalda rekstri starfandi lögaðila eða einstaklinga, en tæpur þriðjungur til að auka nýsköpun og fjölbreytni atvinnulífs. Þá er þriðjungur þess fjármagns sem ætlað er til styrkveitinga bundinn í ákveðnum verkefnum. Má nefna að til atvinnuráðgjafar hafa farið rúmar 100 milljónir króna eða um 12% af heildarfjárhæð styrkja síðastliðin ellefu ár og til átaksverkefna hafa farið rúmar 50 milljónir króna eða um 6% af heildarfjárhæð styrkja.

Enginn skipulögð athugun hefur verið gerð á því hvernig til hefur tekist með þau verkefni er styrkt voru. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fylgja styrkveitingum stofnunarinnar eftir sem og annarri fyrirgreiðslu

hennar til þess að hægt sé að meta árangur starfseminnar og í framhaldi af því taka mið af þeim árangri við stefnumörkun komandi ára.

Byggðastofnun hefur ekki auglýst eftir umsóknum um styrki að undanskyldu árinu 1995. Ríkisendurskoðun telur að Byggðastofnun eigi skilyrðislaust að auglýsa eftir umsóknum um styrki og jafnframt tilgreina hvers konar verkefni ætlunin er að styrkja á viðkomandi ári. Þá þarf að tryggja að við afgreiðslu og úthlutun styrkja fylgi Byggðastofnun ákveðnum verklagsreglum. Slíkt er í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og tryggir jafnræði á milli umsækjenda.

Þrátt fyrir að á síðari árum hafi Byggðastofnun markað skýrar þá stefnu sem fylgja ber við almennar styrkveitingar skortir á að fram komi í heildarútlánaáætlun til hvaða landshluta og atvinnugreina stofnunin muni beina aðstoð sinni á komandi ári svo og hvaða tilefni réttlæti aðstoð og með hvaða skilyrðum aðstoðin skuli veitt eins og ákvæði reglugerðar nr. 51/1992 kveða á um.

Áhættuhlutabréf

Á árunum 1985 til 1995 tók Byggðastofnun þátt í stofnun hlutafélaga eða hlutafjárkaupa hjá 44 fyrirtækjum að fjárhæð rúmar 443 milljónir króna. Heimild stofnunarinnar til hlutafjárkaupa var afnumin með reglugerð árið 1992. Því ákvæði var breytt á árinu 1994 og var stofnuninni heimilað að nýju að leggja fram áhættufé vegna innheimtuhagsmuna og ef ríkar ástæður voru fyrir hendi í viðkomandi byggðarlagi. Mestu hlutafjárkaupin hafa átt sér stað í fiskeldisfyrirtækjum eða sem nemur tæplega 42% af heildarframlagi stofnunarinnar til hlutafjárkaupa. Hlutafjárkaup í fyrirtækjum í iðnaði námu tæpum 39% af hlutafjárkaupum stofnunarinnar, til sjávarútvegs fóru rúm 6%, til landbúnaðarins rúm 5%, til ferðaþjónustu rúm 4% og til annarrar starfsemi tæp 4%.

Á þessu tímabili hefur Byggðastofnun afskrifað hlutafé hjá 38 fyrirtækjum af þeim 44 fyrirtækjum sem hún keypti hlut í. Afskriftirnar námu rúmum 270 milljónum króna sem er tæplega 61% af hlutafjárkaupum stofnunarinnar.

Umsýsla fjárhagslegrar fyrirgreiðslu

Ríkisendurskoðun tók úrtak úr lán-, styrkveitingum og hlutafjárkaupum Byggðastofnunar m.a. með það að markmiði að kanna ýmsa þá

Þætti er vörðuðu umsýslu þessara mála. Umsagnir starfsmanna voru um margt ólíkar að gerð og framsetningu. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að umsagnir starfsmanna um láns- eða styrkumsóknir svo og við ákvarðanir um kaup á hlutafé í fyrirtækjum séu samræmdar og taki á sömu grunnþáttum s.s. varðandi rekstur, fjárhagsstöðu og framtíðarhorfur umsækjanda svo og áhrif fyrirgreiðslunnar á samkeppnisstöðuna í greininni. Enn fremur er eðlilegt að tilgreindir séu aðrir þeir þættir er málið varða s.s. hvort það verkefni sem fyrirgreiðslan er veitt til falli undir þá stefnumörkum sem sett er fram í stefnumótandi byggðaáætlun eða svæðisbundinni byggðaáætlun ef hún liggur fyrir á starfsvæði umsækjandans. Yfirfarin umsögn starfsmanna ætti að liggja fyrir á stjórnarfundum við afgreiðslu fjárhagslegrar fyrirgreiðslu stofnunarinnar. Með því móti væri tryggt að umsækjendur sætu við sama borð og að jafnræðis væri gætt við afgreiðslu fjárhagslegrar fyrirgreiðslu.

Í úrtakinu var enn fremur kannað viðhorf umsækjenda til þjónustu Byggðastofnunar. Almennt var það skoðun þeirra að þjónusta stofnunarinnar væri með ágætum þó að afgreiðsla umsókna hefði dregist stundum úr hófi.

Tengsl við aðra sjóði

Ríkisendurskoðun vill benda á að þörf er á samræmingu á markmiðum hinna einstöku opinberu sjóða eða stofnana sem veita fjármagn til atvinnustarfsemi á landsbyggðinni. Tryggja þarf að þessir sjóðir fylgi sömu stefnu við lánveitingar og úthlutanir óafturkræfra fjármuna þannig að uppbygging atvinnugreina sé sömu forsendum háð. Í þessu sambandi má benda á starfsemi Byggðastofnunar, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Ferðamálasjóðs. Það er álit Ríkisendurskoðunar að stefnumótun í byggðamálum og það óafturkræfa fjármagn sem veitt er af opinberum aðilum til að vinna að þeim stefnumálum eigi að falla undir Byggðastofnun, en færa eigi almenna lánastarfsemi hennar til annarra sjóða eða lánastofnana.

IV. Skipulag Byggðastofnunar

Byggðastofnun er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir forsætisráðherra eins og fram kemur í 1. gr. laga nr. 64/1985. Við athugun á stjórnarsýslulegri stöðu Byggðastofnunar skiptir höfuð máli að stofnunin er sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur þingkjörinni stjórn og er því skipað til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ráðuneyta. Sjálfstæði

Byggðastofnunar er því mjög mikið og íhlutunarvald ráðherra að sama skapi lítið. Í ljósi þeirra breytinga er gerðar voru á lögum um Byggðastofnun árið 1991 er miðuðu að því að auka þróunarþáttinn í starfsemi hennar og þeirrar skoðunar Ríkisendurskoðunar að leggja eigi af almenna lánastarfsemi stofnunarinnar er eðlilegt að íhugaðar verði breytingar á stjórnsýslulegri stöðu Byggðastofnunar í þá veru að almennu stjórnsýslusambandi verði komið á milli forsætisráðherra og stofnunarinnar. Þær feli m.a. í sér að forsætisráðherra fari með yfirstjórn, en stofnunin og stjórn hennar beri ábyrgð á störfum sínum gagnvart honum. Þetta er hið almenna fyrirkomulag sem stjórnsýsla íslenska ríkisins byggðist á. Verði stjórnsýslulegri stöðu Byggðastofnunar breytt með framangreindum hætti getur það kallað á breytingar á stjórnkerfi hennar þ.e.a.s. á skipunarhætti stjórnar og stjórnskipulagi stofnunarinnar.

Innra skipulag Byggðastofnunar

Hlutverk stjórnar Byggðastofnunar er víðtækt. Það lýtur í fyrsta lagi að stjórnun og skipulagi stofnunarinnar, í öðru lagi þeim áætlunum sem gerðar eru á hennar vegum og í þriðja lagi ákvörðunum varðandi lán- og styrkveitingar auk annarrar fyrirgreiðslu.

Stjórnin fylgist ekki markvisst með rekstri Byggðastofnunar. Umfjöllun hennar um starfsáætlun stofnunarinnar á komandi ári og ársreikning liðins árs virðist lítil og ekki er leitað svara við því hvers vegna starfsemi og rekstur voru ekki í samræmi við áætlanir. Má í þessu sambandi nefna fjárfestingar stofnunarinnar sem hafa farið langt fram úr áætlunum. Að mati Ríkisendurskoðunar ber stjórn Byggðastofnunar að hafa nánara eftirlit með starfsemi og rekstri stofnunarinnar og þeirri stefnu sem hún hefur markað.

Við afgreiðslu stjórnar á fjárhagslegri fyrirgreiðslu stofnunarinnar ber að mati Ríkisendurskoðunar að gjalda varhuga við því að afgreiða umsóknir gegn áliti starfsmanna Byggðastofnunar nema að sérstakar ástæður séu fyrir hendi. Mikilvægt er að við afgreiðslu mála sé gætt jafnræðis milli aðila auk þess sem gætt sé að því að fyrirgreiðsla stofnunarinnar raski ekki samkeppnisstöðu annarra fyrirtækja á landbyggðinni eins og kveðið er á um í 6. grein reglugerðar nr. 51/1992. Ef stjórnin er almennt ekki sátt við umsagnir starfsmanna stofnunarinnar er eðlilegra að hún setji leikreglur sem farið sé eftir við mat á umsóknum. Þá voru dæmi um að afgreiðslur stjórnar væru frábrugðnar þeim vinnureglum sem stofnunin hefur sjálf sett s.s. varðandi lækkun á skuldum einstaklinga og lögaðila. Það er að mati Ríkisendurskoðunar grundvallaratriði að

stjórn stofnunarinnar fylgi þeim reglum sem hún sjálf hefur sett og samþykkt.

Forstjóri stýrir starfsemi og rekstri Byggðastofnunar og ber ábyrgð gagnvart stjórn stofnunarinnar. Öll ákvarðanatöku hvíllir hins vegar á herðum stjórnarinnar og ber hún ábyrgð á henni gagnvart Alþingi. Forstjóra ber að sjá til þess að þau verkefni sem honum eru falin séu í samræmi við þau lög og þá reglugerð sem um stofnunina gilda. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir nokkuð á að þær áætlanir sem lagðar eru fyrir stjórn stofnunarinnar uppfylli að fullu ákvæði laga og reglugerðar um starfsemi hennar. Í þessu sambandi má benda á að við gerð áætlana um starfsemi Byggðastofnunar er ekki fylgt því ákvæði reglugerðarinnar sem kveður á um að tilgreina skuli hvaða landshlutar og atvinnugreinar stofnunin ætli að aðstoða, með hvaða hætti, af hvaða tilefni og með hvaða skilyrðum aðstoðin skuli veitt. Skýrar áætlanir og nákvæmar vinnureglur um veitingu aðstoðar stuðla að því að gera starfsemi stofnunarinnar markvissari en ella auk þess sem samanburður á árangri við þau skilgreindu markmið sem stefnt var að verður raunhæfari.

Starfsemin á aðalskrifstofu í Reykjavík skiptist í fjögur starfssvið; fyrirtækjasvið, lögfræðisvið, rekstrarsvið og þróunarsvið auk skrifstofu forstjóra. Enn fremur er starfrækt á aðalskrifstofu sérstök tölvudeild. Þessi starfssvið gegna samræmingar- og stuðningshlutverki við svæðisskrifstofurnar fjórar. Svæðisskrifstofurnar sem Byggðastofnun er heimilt að starfrækja eru á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri og Egilsstöðum. Starfsemi þeirra er svipuð og hjá aðalskrifstofunni í Reykjavík, en þær hafa umsjón með þróunarverkefnum, styrkjum og útlánnum á starfssvæði sínu. Skrifstofan í Reykjavík hefur enn fremur umsjón með þeim verkefnum sem fara fram í landshlutum þar sem ekki er svæðisskrifstofa.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur starfsemi svæðisskrifstofanna verið of vítt mörkuð. Að hennar áliti er eðlilegra að færa alla fjármálalega umsýslu lána og styrkja til aðalskrifstofu, en svæðisskrifstofunum verði falin afmörkuð verkefni sem einkum lúta að áætlanagerð og þróunarstarfsemi. Með þessu móti má ætla að svigrúm svæðisskrifstofanna til annarra verka myndi aukast ellegar að kostnaður stofnunarinnar lækkaði um hátt á annan tug milljóna króna sem svarar til kostnaðar svæðisskrifstofanna af umsýslu þessara málaflokka. Þá telur Ríkisendurskoðun þess vert að Byggðastofnun íhugi breytingar á stjórnskipulagi stofnunarinnar á þann veg að svæðisskrifstofurnar heyri til þess sviðs er verkefni þeirra falla undir.

Helstu málaflokkarnir sem Byggðastofnun fjallar um eru lánveitingar og umsýsla lána, styrkveitingar og umsýsla styrkja, ýmis þróunarvinna auk stjórnunar. Ætla má að um 50% rekstrarkostnaðar stofnunarinnar fari í að reka lánastarfsemina, um 25% fari í þróunarstarfið, umfjöllun og meðhöndlun styrkveitinga taki 9% og stjórnunarkostnaðurinn nemi tæplega 16% af kostnaðinum. Þó svo að hér sé um nálgun að ræða er ljóst að lánastarfsemin tekur mestan tíma. Í ljósi þessara útreikninga má leiða að því líkur að stofnunin væri betur í stakk búin til að sinna því þróunarstarfi, sem henni er ætlað í kjölfar breytinga á lögum um stofnunina frá árinu 1991, ef dregið yrði verulega úr lánastarfsemi hennar og ef að almennum lánastofnunum yrði falið það hlutverk eftir því sem kostur er. Með því móti mætti auka þróunarstarf stofnunarinnar verulega þar sem áætlanagerð og fagleg aðstoð við atvinnuþróun og atvinnustarfsemi í hinum dreifðu byggðum landsins yrði stórefld.

Samskipti við aðila utan stofnunar

Með breytingum á lögum um Byggðastofnun frá árinu 1991 var kveðið á um að stofnunin tæki þátt í starfi atvinnuráðgjafa sem skyldu starfa í hverju kjördæmi. Í reglugerð nr. 51 frá 5. febrúar 1992 er nánari umfjöllun um atvinnuráðgjafa. Atvinnuráðgjöfum er ætlað að stunda almenna atvinnuráðgjöf á sínu starfssvæði og er það hlutverk Byggðastofnunar að koma á samstarfi milli sveitarfélaga, félaga vinnuveitenda og launþega um starf þeirra. Byggðastofnun ber hluta af kostnaði við starf a.m.k. eins atvinnuráðgjafa í hverju kjördæmi og skal stofnunin veita honum faglega ráðgjöf og aðstoð.

Á árinu 1995 voru ellefu ráðgjafar styrktir af Byggðastofnun og nam kostnaðarhlutdeild stofnunarinnar 26 milljónum króna. Byggðastofnun gerði rammásamning við atvinnuráðgjafana um þau megin verkefni sem þeir eiga að vinna að. Störf atvinnuráðgjafanna eru nokkuð keimlík og byggjast fyrst og fremst á ráðgjöf og aðstoð við nýsköpun og umsóknir um styrki eða lán. Ráðgjafarnir hafa í nokkrum tilfellum verið fengnir til að vinna að sérstökum verkefnum innan sinna byggðarlaga og má þar m.a. nefna sameiningu fyrirtækja og hefur Byggðastofnun styrkt slík verkefni sérstaklega.

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir á að Byggðastofnun hafi markað atvinnuráðgjöfum skýra stefnu. Stefna Byggðastofnunar í lána- og styrkjamálum þarf að vera skýr og vel kynnt hjá atvinnuráðgjöfum þannig að þeir geti fylgt henni eftir í sínu starfi. Þá telur stofnunin að eftirliti Byggðastofnunar með starfi atvinnuráðgjafa hafi verið ábótavant

sérstaklega í ljósi þeirra fjármuna er til þeirra hafa runnið. Fylgjast þarf markvisst með störfum þeirra og meta hvort áherslur skili þeim árangri sem stefnt er að.

Á árinu 1996 hefur Byggðastofnun gert samninga við atvinnuþróunarfélög og samtök sveitarfélaga í tveimur kjördæmum, á Austur- og Suðurlandi, með það að markmiði að samræma og skipuleggja atvinnuþróunarstarf í þessum landshlutum. Framlag Byggðastofnunar til þessarar starfsemi nemur 8,7 milljónum króna á ári eða 26,1 milljón króna á því þriggja ára tímabili sem þetta tilraunaverkefni stendur yfir. Byggðastofnun á fulltrúa í stjórn atvinnuþróunarfélaganna og á sæti í framkvæmdaráði þess og fylgist þannig með framgangi verkefnisins.

Hér er um ákveðna stefnubreytingu að ræða af hálfu stjórnar Byggðastofnunar. Förræði í þróunarmálefnum í atvinnu-, þjónustu- og félagsmálum er nú komið heim í hérað og er það í samræmi við stefnumótun Byggðanefndar í atvinnumálum á landsbyggðinni frá árinu 1991. Markmið og tilgangur þessara tilraunaverkefna eins og þau eru skilgreind af atvinnuþróunarfélögunum eru nokkuð víðtæk og skarast að nokkru leyti við það hlutverk svæðisskrifstofanna sem snýr að þróunarverkefnum og áætlanagerð. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að jafnhliða samningum við atvinnuþróunarfélögin hafi ekki verið mörkuð skýr stefna um hvaða hlutverki svæðisskrifstofum er ætlað að gegna í kjördæmunum og með hvaða hætti samskiptum verði hagað á milli svæðisskrifstofanna og atvinnuþróunarfélaganna. Ef það er stefna stjórnar Byggðastofnunar að auka vægi atvinnuþróunarfélaganna og að koma slíkri starfsemi á fót í öllum kjördæmum landsins verður að mati Ríkisendurskoðunar að endurmeta hvaða hlutverki skrifstofunnar eiga að gegna við þær aðstæður.

V. Rekstur og fjármál

Heildarfjárförf Byggðastofnunar síðastliðin ellefu ár nam tæpum 5,3 milljörðum króna. Fjárförf stofnunarinnar greindist þannig að afkoma af lánastarfsemi hennar var neikvæð um rúma 2,6 milljarða króna á tímabilinu, en þar munar mestu um að stofnunin hefur gjaldfært liðlega 5,4 milljarða króna til að mæta töpuðum útlánnum. Til styrkveitinga fóru tæpir 1,2 milljarðar króna og kostnaður við rekstur stofnunarinnar nam um 1,5 milljörðum króna. Fjárförf Byggðastofnunar var annars vegar mætt með framlögum úr ríkissjóði að fjárhæð tæpir 3,9 milljarðar króna. Hins vegar þurfti stofnunin að ganga á eigið fé sitt til að mæta

uppsöfnuðu tapi síðastliðinna ellefu ára að fjárhæð rúmir 1,4 milljarðar króna.

Rekstur Byggðastofnunar kostaði ríflega 1,5 milljarða króna á árunum 1985-1995 eða að jafnaði rúmar 150 milljónir króna á ári. Stærsti hluti rekstrarkostnaðar Byggðastofnunar er launakostnaður og nam hann að jafnaði 100 milljónum króna á ári. Launakostnaðurinn svarar til 65,3% af rekstrarkostnaði stofnunarinnar síðastliðin ellefu ár. Nam hlutur launakostnaðarins rúmum 70% árið 1995.

Þegar svæðisskrifstofum Byggðastofnunar var komið á fót á árunum 1988 til 1993 var lögð áhersla á að samfara fjölgun starfsmanna úti á landi ætti sér stað samsvarandi fækkun á aðalskrifstofu í Reykjavík. Rekstrarkostnaður Byggðastofnunar að frátöldum áföllnum lífeyris-skuldbindingum hefur hækkað um 20 milljónir króna á undanförunum tíu árum eða sem svarar til 18% að raunvirði. Hækkunin skýrist af kostnaði við rekstur svæðisskrifstofanna sem nam um 35 milljónum króna á árinu 1995. Hins vegar hefur kostnaður aðalskrifstofu dregist saman á þessu árabili um 15 milljónir króna. Þannig hefur það áform Byggðastofnunar um að kostnaður stofnunarinnar yrði óbreyttur með tilkomu svæðisskrifstofanna ekki náð fram að ganga.

Fjárfestingarkostnaður Byggðastofnunar hefur aukist verulega á síðastliðnum árum þar sem fjárfest hefur verið í húsnæði á öllum þeim stöðum sem stofnunin hefur starfsemi á. Byggðastofnun hefur þannig fjárfest fyrir 270 milljónir króna í tæplega 2.800 fermetra húsrými fyrir starfsemi sína sem telur 35 starfsmenn.

Húsnæðisstefna stofnunarinnar á landsbyggðinni var sú að hugsa ekki aðeins fyrir þörfum Byggðastofnunar heldur væru einnig fyrir hendi möguleikar á að selja eða leigja atvinnuþróunarfélögum og öðrum sem vinna að sambærilegum verkefnum aðstöðu í sama húsi. Því var fjárfest í mun stærra húsnæði fyrir svæðisskrifstofurnar en þörf var á vegna starfsemi þeirra. Að áliti Ríkisendurskoðunar var ekki nauðsynlegt fyrir Byggðastofnun að fjárfesta í húsnæði fyrir aðra þá aðila sem ætlunin var að hafa samstarf við. Ríkisendurskoðun bendir enn fremur á að með þeirri stefnu að fjárfesta í húsnæði undir starfsemi svæðisskrifstofanna hafi sveigjanleiki við breytingar á starfsemi þeirra eða staðsetningu minnkað. Þannig er nauðsynlegt að fyrir liggi nákvæmar kostnaðaráætlanir um fjárfestingar áður en ákvarðanir eru teknar, auk þess sem aðrir valkostir séu tilgreindir og metnir.

Eiginfjárstaða Byggðastofnunar var jákvæð um tæpan 1,0 milljarð króna í árslok 1995. Frá því að Byggðastofnun hóf starfsemi sína í októbermánuði 1985 hefur eiginfjárstaða hennar versnað um 1,5 milljarða króna. Í 23. gr. reglugerðar um starfsemi stofnunarinnar, sem sett var á árinu 1992, er kveðið á um að hún skuli varðveita raungildi eigin fjár síns. Það hefur henni ekki tekist á þeim fjórum árum sem liðin eru frá því að reglugerðin var sett, en eigið fé stofnunarinnar hefur rýrnað um rúmar 100 milljónir króna á því tímabili.

VI. Byggðastefnan

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman og metið kostnað við byggðastefnu þá sem Byggðastofnun rak á tímabilinu frá 1985 til og með 1995. Kostnaður sá sem hefur verið henni fylgjandi er í fyrsta lagi afskrifuð og töpuð lán, í annan stað afskrifað og tapað hlutafé, í þriðja lagi veittir óafturkræfir styrkir og síðast en ekki síst rekstrarkostnaður Byggðastofnunar. Hér er í engu tekið tillit til hvernig þessi kostnaður var fjármagnaður af Byggðastofnun en það var gert með framlögum úr ríkissjóði, þeim tekjum sem stofnunin hafði af lánastarfseminni og með því að ganga á eigið fé. Heildarkostnaður við byggðastefnuna nemur liðlega 6,4 milljörðum króna. Til afskrifta lána fóru 58,8% kostnaðarins, til rekstur Byggðastofnunar fóru 23,8%, í styrki fóru 13,1%. Þá nam afskrifað hlutafé 4,3% af heildarkostnaðinum.

Þá var lagt var mat á þá fjármuni sem veitt hefur verið til að reka byggðastefnu þá sem Byggðastofnun fylgdi árin 1985 til 1995 í formi eigin fjár og framlaga úr ríkissjóði. Sé tekið mið af meðalávöxtun spariskírteina ríkissjóðs á nefndu tímabili svarar fórnarkostnaður byggðastefnunnar til tæplega 8,4 milljarða króna.

3. Stjórnsýsluleg staða Byggðastofnunar

3.1 Markmið og skyldur

Byggðastofnun er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins og heyrir hún undir forsætisráðherra eins og fram kemur í lögum nr. 64 frá 1. júlí 1985 með áorðnum breytingum, sbr. lög nr. 39/1991. Um Byggðastofnun gilda enn fremur lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, en stofnunin telst lánastofnun í skilningi 2. greinar þeirra laga. Stofnuninni er markaður fyllri rammi með reglugerð nr. 51 frá 5. febrúar 1992.

Meginhlutverk Byggðastofnunar er tvíþætt:

- *Að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu. Aðgerðir hennar skulu miða að því að styrkja og efla byggð í landinu, sem fáist staðist til lengdar og þar sem rekin er fjölþætt atvinnustarfsemi og þjónusta.*
- *Að fylgjast með og gera áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífsins í landinu til að treysta og jafnframt bæta búsetu og atvinnu í byggðum landsins.*

Í samræmi við hlutverk sitt veitir stofnunin lán eða annan fjárhagslegan stuðning í því skyni að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir að óeðlileg byggðaröskun eigi sér stað eða lífvænlegar byggðir fari í eyði.

Við mat á því hversu vel Byggðastofnun hefur rækt hlutverk sitt verður að horfa til markmiða þeirra sem að var stefnt í lögum um hana á sínum tíma. Í stuttu máli má segja að Byggðastofnun sé ætlað með starfsemi sinni að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu, auka fjölbreytni atvinnulífs og koma í veg fyrir óeðlilega byggðaröskun eða að lífvænlegar byggðir fari í eyði. Markmiðin eru afar almennt orðuð og oft á tíðum erfitt að samræma þau. Þar af leiðandi er nauðsynlegt að Byggðastofnun skilgreini hin hefðbundnu markmið og

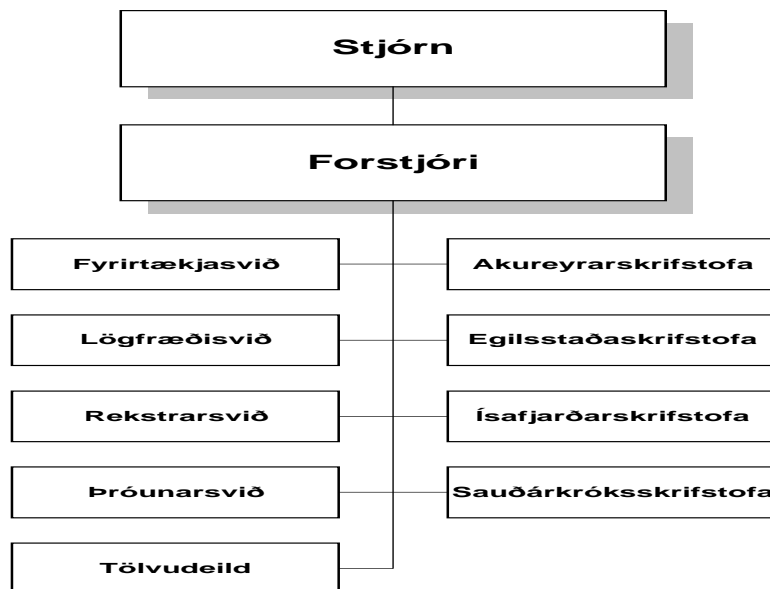
forgangsraði þeim. Á þeim ellefu árum sem liðin eru frá því að lögin um stofnunina tóku gildi hefur Byggðastofnun ekki skilgreint hvað felst í þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar, hvað sé óeðlileg byggðaröskun eða hvar sé lífvænleg byggð.

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir verulega á að stofnunin hafi markað skýra stefnu um hvar eigi að styrkja byggð í landinu, af hvaða ástæðu og með hvaða hætti. Skýr stefna og markviss framkvæmd hennar gerir stofnuninni kleift að fylgjast með því hvort árangur af starfi hennar sé í samræmi við þau markmið sem að var stefnt og er vísbending um hvert beri að stefna í framtíðinni.

3.2 Stjórnskipulag

Byggðastofnun hóf starfsemi sína 1. október 1985 samkvæmt lögum nr. 64/1985 og tók hún við öllum eignum og skuldum Byggðasjóðs við gildistöku laganna. Starfsemi Byggðastofnunar fer nú fram á fimm stöðum á landinu. Aðalskrifstofa hennar er í Reykjavík, en auk þess eru reknar fjórar svæðisskrifstofur á landsbyggðinni, þ.e. á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri og Egilsstöðum. Í 9. grein reglugerðar nr. 51/1992 er kveðið á um skipulag stofnunarinnar. Því má lýsa í meginráttum með eftirfarandi hætti:

Mynd 1 Skipulag Byggðastofnunar



Stjórn Byggðastofnunar er skipuð sjö aðalmönnum og sjö varamönnum. Alþingi skipar hana samkvæmt hlutfallskosningu að

afstöðnum almennum þingkosningum, en forsætisráðherra skipar formann og varaformann úr hópi hinna kjörnu fulltrúa.

Hlutverk stjórnar Byggðastofnunar er víðtækt. Stjórnin ræður forstjóra til að annast daglega stjórn stofnunarinnar auk þess að ákveða starfsskipulag hennar að svo miklu leyti sem það hefur ekki verið gert í reglugerð. Stjórnin gerir áætlanir um starfsemi stofnunarinnar á viðkomandi ári sem skiptast í þrennt þ.e. starfsáætlun, rekstraráætlun og útlánaáætlun. Stjórnin ákveður hvaða byggðaáætlanir skuli gerðar á vegum stofnunarinnar og fjallar um þær sem og þær áætlanir sem lagðar eru fyrir hana til samþykktar. Þá fjallar stjórnin um stefnumótandi hluta byggðaáætlunar við undirbúning hennar og fylgist með framkvæmd þeirra þátta sem henni er falið af Alþingi. Að lokum tekur stjórnin ákvarðanir um lántökur, setur reglur um útlánakjör og ákveður veitingu lána og ábyrgða svo og óafturkræf framlög sem hún veitir í samræmi við lög og reglugerð.

Hlutverk stjórnar Byggðastofnunar er samkvæmt framansögðu í raun þríþætt. Í fyrsta lagi lýtur það að stjórnun og skipulagi stofnunarinnar, í öðru lagi þeim áætlunum sem gerðar eru á hennar vegum og í þriðja lagi ákvörðunum um lán- og styrkveitingar auk annarrar fjárhagslegrar fyrirgreiðslu.

Samkvæmt meginreglum íslenskrar stjórnskipunar fara ráðherrar með yfirstjórn stjórnsýslunnar nema því þá að hún sé að lögum undanskilin. Við athugun á stjórnsýslulegri stöðu Byggðastofnunar skiptir það höfuðmáli að stofnunin er sjálfstæð ríkisstofnun sem lýtur þingkjörinni stjórn og er henni því skipað til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ráðuneyta. Ákvörðun slíkrar stofnunar verður ekki skotið til ráðherra og jafnframt getur ráðherra ekki gefið slíkri stofnun almennt bindandi fyrirmæli um úrlausn mála nema að hafa til þess sérstaka lagaheimild.

Þó að ráðherra hafi ekki heimild til að hlutast til um einstök málefni stofnunarinnar eða gefa henni fyrirmæli um úrlausn einstakra mála hefur hann ákveðnar heimildir til að hafa afskipti af málefnum hennar, svo sem að setja henni reglugerð og skipa formann stjórnar. Þar sem forsætisráðherra hefur ekki beint boðvald gagnvart Byggðastofnun, líkt og hún væri lægra sett stjórnvald verða ákvarðanir Byggðastofnunar ekki kærðar til ráðherra til að fá þær felldar niður eða breyta þeim. Byggðastofnun ber ekki ábyrgð gagnvart forsætisráðherra að þessu leyti.

Sjálfstæði Byggðastofnunar er því mjög mikið og íhlutunarvald forsætisráðherra að sama skapi lítið. Sem dæmi um þetta má nefna að forsætisráðherra skal gefa Alþingi skýrslu árlega um starfsemi stofnunarinnar, þó að hann ráði litlu eða engu um einstök málefni hennar. Því er vert að íhuga hvort að þessi staða stofnunarinnar, stjórnun hennar og eftirlit með starfseminni sé í samræmi við þá hagsmuni og það fjármagn sem hún hefur til ráðstöfunar.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að íhugaðar verði breytingar á stjórnsýslulegri stöðu Byggðastofnunar í þá veru að almennu stjórnsýslusambandi verði komið á milli forsætisráðherra og stofnunarinnar. Það feli m.a. í sér að forsætisráðherra fari með yfirstjórn, en stofnunin og stjórn hennar beri ábyrgð á störfum sínum gagnvart honum. Þetta er hið almenna fyrirkomulag sem stjórnsýsla íslenska ríkisins er byggð á. Verði stjórnsýslulegri stöðu Byggðastofnunar breytt með framangreindum hætti getur það kallað á breytingar á stjórnkerfi hennar þ.e.a.s. á skipunarhætti stjórnar og stjórnskipulaginu.

Samkvæmt 6. grein laga nr. 64/1985 ræður stjórn Byggðastofnunar forstjóra til að annast daglega stjórn stofnunarinnar. Verkefni forstjóra eru auk þess m.a. að:

Gera tillögur til stjórnar um starfsskipulag stofnunarinnar

Gera tillögur til stjórnar um áætlanagerð á vegum stofnunarinnar

Gera tillögur um afgreiðslu á byggðaáætlun

Gera tillögur um árlega heildarútlánaáætlun svo og tillögur um veitingu einstaka lána, ábyrgða og óafturkræfra framlaga stofnunarinnar

Ráða starfsfólk stofnunarinnar innan ramma fjárhagsáætlunar

Forstjóri stýrir þannig starfsemi og rekstri Byggðastofnunar og ber ábyrgð gagnvart stjórn hennar. Allar meiriháttar ákvarðanir eru hins vegar teknar af stjórninni og ber hún ábyrgð á þeim gagnvart Alþingi. Forstjóra ber að sjá til þess að þau verkefni sem honum eru falin og lögð eru fyrir stjórnina til ákvörðunar séu í samræmi við þau lög og þá reglugerð sem um stofnunina gilda.

Starfsemi á aðalskrifstofunni í Reykjavík skiptist auk skrifstofu forstjóra í fjögur starfssvið. Í 9. grein framangreindrar reglugerðar er kveðið á um hlutverk starfssviðanna fjögurra. Rekstrarsvið sér um rekstur stofnunarinnar, bókhald, útborganir, innheimtu lána og gerð rekstrar- og

greiðsluáætlana. Þróunarsvið annast úrvinnslu upplýsinga um þróun byggða og hefur umsjón með gerð byggðaáætlana og úttektum og öðru þróunarstarfi. Fyrirtækjasvið hefur umsjón með umsóknum um lán og gerð skuldabréfa auk þess að annast úttektir á fyrirtækjum og atvinnulífi og sérfræðiaðstoð vegna þessa. Lögfræðisvið annast lögfræðilega þjónustu, innheimtu og skjalagerð. Þá er starfrækt á aðalskrifstofu sérstök tölvudeild sem sér um tölvumál stofnunarinnar. Skrifstofan í Reykjavík hefur auk þess umsjón með þeim verkefnum sem fara fram í landshlutum þar sem ekki eru svæðisskrifstofur.

Nokkrar umræður áttu sér stað á árinu 1985 um staðsetningu stofnunarinnar í þá veru að flytja bæri starfsemi hennar út á land. Ekki var vilji fyrir því innan stjórnar Byggðastofnunar. Þess í stað tók stjórnin þá ákvörðun að opna svæðisskrifstofur á landsbyggðinni. Þessar skrifstofur áttu að taka við hlutverki Byggðastofnunar í Reykjavík og annast alla þá starfsemi er þar færi fram hver á sínu svæði. Staðsetning svæðisskrifstofanna í skipuriti Byggðastofnunar lýsir þeirri stefnu er þarna var mörkuð, en sviðin fjögur og svæðisskrifstofurnar heyra beint undir forstjóra.

Svæðisskrifstofurnar sem Byggðastofnun er heimilt að starfrækja eiga samkvæmt reglugerð að annast samskipti við íbúa á sínu svæði og sinna auk þess sérstökum verkefnum er forstjóri felur þeim. Starfsemi svæðisskrifstofanna er svipuð og hjá aðalskrifstofu í Reykjavík, en þær hafa umsjón með þróunarverkefnum, útlánnum, styrkjum og annarri fjárhagslegri fyrirgreiðslu á starfssvæði sínu. Starfssviðin gegna samræmingar- og stuðningshlutverki við svæðisskrifstofurnar fjórar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er starfsemi svæðisskrifstofanna of vítt mörkuð. Eðlilegra sýnist að færa alla fjármálalega umsýslu lána, styrkja og aðra fjárhagslega fyrirgreiðslu til aðalskrifstofu, en svæðisskrifstofunum verði þess í stað falin afmörkuð verkefni sem einkum lúta að áætlanagerð og þróunarstarfsemi. Þá telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að Byggðastofnun íhugi breytingar á stjórnskipulagi stofnunarinnar á þann veg að svæðisskrifstofurnar heyri undir sama svið og verkefni þeirra.

Nánar er fjallað um starfsemi og rekstur Byggðastofnunar í sérstökum köflum síðar í þessari skýrslu.

4. Byggðaáætlanir

4.1 Byggðaáætlanir

Í þriðju grein laga um Byggðastofnun nr. 64/1985 segir:

„Byggðastofnun fylgist með þróun byggðar í landinu. Stofnunin getur gert eða látið gera áætlanir um þróun byggða og atvinnulífs í þeim tilgangi að að treysta búsetu og atvinnu í byggðum landsins.“

Í samræmi við ofangreint ákvæði fylgist Byggðastofnun með þróun byggðar með upplýsingum frá ýmsum opinberum aðilum. Eru þessar upplýsingar í byggðabrunni stofnunarinnar og nýtast við alhliða áætlanagerð s.s. við gerð stefnumótandi byggðaáætlunar og svæðisbundinna áætlana.

Á árinu 1991 voru gerðar breytingar á lögum um Byggðastofnun sem miðuðu að því að auka þróunarþáttinn í starfsemi hennar. Fram til þess tíma eða frá því að löggin um stofnunina voru sett árið 1985 hafði ekki verið lögð vinna í stefnumótandi áætlanagerð af hálfu hennar þótt unnið hafi verið að skýrslugerð um einstök svæði sem vörðuðu byggðapróun og atvinnulíf. Ástæða þessa er einkum sú að ákvæði þeirra laga er giltu fram til ársins 1991 um byggðaáætlanir voru afar almennt orðuð og Byggðastofnun var því ekki mörkuð skýr stefna um hvað þessi áætlanagerð fæli í sér. Enn fremur má ætla að skort hafi á vilja stjórnar til að láta stofnunina gera áætlanir um þróun byggða og atvinnulífs a.m.k. er ekki hægt að sjá þess stað í fundargerðum. Þessi þáttur í starfsemi Byggðastofnunar hefur því almennt verið vanræktur.

Með lagabreytingunni árið 1991 átti að flytja áhersluna í starfi stofnunarinnar frá því að vera fyrst og fremst lánastofnun yfir í að vera aðallega þróunarstofnun. Þannig var hafin vinna við stefnumótandi áætlanagerð árið 1992 og svæðisbundnar áætlanir árið 1994 sem fjallað er um hér á eftir. Enn fremur var stofnuninni ætlað nýtt hlutverk við samræmingu opinberra framkvæmda og þjónustu. Lagabreyting þessi var gerð í kjölfar nefndarstarfs sem hafði það að markmiði að móta stefnu um

aðgerðir hins opinbera til að hafa áhrif á þróun byggðar í landinu. Með reglugerð þeirri sem sett var á árinu 1992 var áætlanagerð stofnunarinnar markaður enn skýrari rammi.

4.2 Stefnumótandi byggðaáætlun

Í 8. gr. laga um Byggðastofnun nr. 64/1985 með áorðnum breytingum sbr. lög nr. 39/1991 og 12. gr. reglugerð nr. 51/1992 um hana er fjallað um byggðaáætlanir. Þar segir m.a.:

„Byggðastofnun gerir tillögu að stefnumótandi áætlun í byggðamálum til fjögurra ára í senn. Forsætisráðherra leggur tillöguna fram fyrir Alþingi til afgreiðslu.

Í tillögunni komi fram stefna ríkisstjórnar í byggðamálum og tengsl hennar við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum, svo og við áætlanir á sviði opinberrar þjónustu í landinu.

Í forsendum áætlunarinnar gerir Byggðastofnun grein fyrir ástandi og horfum í þróun byggðar í einstökum landshlutum og markmiðum, sem æskileg eru talin og þjóðhagslega hagkvæmt að stefna að í þróun byggðar landsins í heild. Jafnframt skal í forsendum áætlunarinnar gerð úttekt á áhrifum þeirrar fjárhagslegu fyrirgreiðslu, sem Byggðastofnun hefur veitt frá því að síðasta áætlun var gerð, á þróun byggðar í landinu.

Stefnumótandi áætlun í byggðamálum skal fjalla um þær aðgerðir í byggðamálum sem ríkisvaldið hyggst grípa til og hversu miklu fé er fyrirhugað að verja til þeirra á hverju ári áætlunarinnar. Skal þar fjallað um aðgerðir sem Byggðastofnun og öðrum opinberum aðilum er ætlað að framkvæma.

Forsætisráðherra kynnir Byggðastofnun, þegar vinna að undirbúningi tillögunnar hefst, stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum og á hvaða atriði skuli lögð mest áhersla.“

Í febrúar 1992 sendi forsætisráðherra stjórn Byggðastofnunar bréf þar sem stofnuninni voru kynnt þau markmið sem ríkisstjórnin lagði áherslu á varðandi framtíðarþróun og uppbyggingu hinna dreifðari byggða landsins, sem og hvaða atriði fjallað yrði um í stefnumótandi áætlun í byggðamálum. Í bréfinu eru tilgreindir átta áherslupunktur sem

Byggðastofnun skuli fylgja við gerð byggðaaætlunar. Þeir eru sem hér segir:

1. *Ríkisstjórnin leggur áherslu á eflingu svonefndra vaxtarsvæða og skal í áætluninni koma fram skilgreining á því hugtaki.*
2. *Koma á fram mat stofnunarinnar á því hvaða svæði landsbyggðarinnar teljist til vaxtarsvæða samkvæmt þeim skilgreiningum sem stofnunin setur og þeim viðmiðunum sem hún telur eðlilegar.*
3. *Koma þarf fram tillaga Byggðastofnunar varðandi það með hvaða hætti ríkisvaldinu eða einstökum stofnunum þess verði kleift að efla vaxtarsvæðin sérstaklega. Þar er lögð sérstök áhersla á samræmda uppbyggingu opinberrar þjónustu á landsbyggðinni.*
4. *Gera á grein fyrir því hvernig auka megi samræmingu á sviði opinberrar þjónustu og framkvæmda og talið æskilegt að Byggðastofnun marki sér hlutverk sem samræmingaraðili en umsagnaradili ef það henti betur.*
5. *Koma þarf fram í áætluninni með hvaða hætti ríkisvaldið geti stuðlað að uppbyggingu atvinnulífs, einkum á vaxtarsvæðunum.*
6. *Koma þarf fram með hvaða hætti Byggðastofnun muni auka faglega þjónustu stofnunarinnar við sveitarfélög og samtök þeirra m.t.t. sameiningar sveitarfélaga.*
7. *Fjalla þarf um hversu mikið fé fyrirhugað er að veita til þeirra aðgerða sem ríkisvaldið hyggst grípa til í byggðamálum á hverju ári. Í því sambandi þarf að taka tillit til stefnu ríkistjórnarinnar um að draga úr lánveitingum stofnunarinnar.*
8. *Koma þarf fram hvernig Byggðastofnun hyggst útfæra svæðisbundnar byggðaaætlanir á grundvelli stefnumótandi áætlunar í byggðamálum.*

Á árinu 1994 kom út í fyrsta sinn tillaga Byggðastofnunar að stefnumótandi byggðaaætlun. Hún ber heitið „Breyttar áherslur í byggðamálum“. Áætlunin tekur til árána 1994-1997 eða fjögurra ára eins og vera ber samkvæmt lögum um stofnunina. Áætlunin var unnin með hliðsjón af lögum og reglugerðum er gilda um stofnunina og þeim

áhersluatriðum sem fram koma í framangreindu bréfi forsætisráðherra. Áætlunin var síðan unnin í nánú samstarfi starfsmanna og stjórnar og tekur tillit til faglegra og pólitískra sjónarmiða. Áætlunin var samþykkt af Alþingi 6. maí 1994.

Skipta má efni framangreindrar áætlunar í fjóra flokka. Í fyrsta lagi er sett fram ályktun Alþingis um stefnumótandi áætlun fyrir árin 1994-1997 og er gerð tillaga um skiptingu framlaga á fjárlögum fyrir sama árabíl. Í öðru lagi er fjallað um ástand og horfur í byggðamálum. Þar er fjallað um þróun byggðar, atvinnulíf, samgöngumál og loks forsendur fyrir íbúa- og atvinnuþróun í landinu á næstu árum. Í þriðja lagi er fjallað um þjónustu- og atvinnusvæði og skilgreindar forsendur þess að svæði geti flokkast sem vaxtarsvæði. Loks er í fjórða lagi fjallað um þær aðgerðir og þau tæki sem unnt er að nota til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í stefnumótandi áætlun í byggðamálum. Þar er einkum fjallað um ákvarðanir um opinbera þjónustu og opinberar framkvæmdir og tilhögun stjórnsýslu.

Meginmarkmið byggðastefnunnar samkvæmt ályktun Alþingis eru þrjú:

Að treysta byggðina þannig að gæði landsins og aðrar auðlindir til lands og sjávar verði nýttar með hagkvæmum hætti.

Að efla byggð á svæðum þar sem hægt er að reka fjölbreytt og arðsamt atvinnulíf og veita þjónustu að kröfum nútíma samfélags.

Að draga úr fólksflutningum til höfuðborgarsvæðisins þannig að mannvirki þjóðarinnar nýtist skynsamlega.

Til að ná þessum markmiðum verður til ársloka 1997 lögð áhersla á eftirfarandi stefnumál:

1. Eflingu samfelldrar atvinnu- og þjónustusvæða (vaxtarsvæða).
2. Samræmingu starfsemi og framkvæmda ríkisins.
3. Valddreifingu frá ríki til sveitarfélaga.
4. Nýsköpun og fjölbreytni í atvinnulífi.

Í samræmi við reglugerð um stofnunina er gerð tillaga um framlög af fjárlögum til atvinnuþróunaraðgerða á sviði byggðamála árin 1994-1997.

Tafla 1 Tillaga að framlögum til byggðamála 1994-1997

Fjárhæðir í m.kr.	1994	1995	1996	1997
Byggðastofnun	185	235	235	285
Iðnaðarráðuneyti	11	11	11	11
Framleiðnisjóður	300	250	250	200
Samtals	496	496	496	496

Gert er ráð fyrir að heildarframlög á fjárlögum til atvinnuþróunaraðgerða verði óbreytt að krónutölu fyrir það árabil sem áætlunin tekur til. Framlög til Framleiðnisjóðs lækka um 100 milljónir króna á nefndu árabili í samræmi við ákvæði búvörusamnings sem samþykktur var 11. mars 1991. Gerð er tillaga um að framlög til Byggðastofnunar aukist að sama skapi um 100 milljónir króna. Aukningin skiptist þannig að framlög til atvinnuráðgjafar hækka um 10 milljónir króna, framlög til ýmissa verkefna á sviði nýsköpunar um 100 milljónir króna og framlög til rekstrar Byggðastofnunar um 25 milljónir króna. Aftur á móti er gert ráð fyrir að framlög í afskriftasjóð lækki um 35 milljónir króna.

Í þessari tillögu er ekki getið framlags til Byggðastofnunar samkvæmt viðauka II í búvörusamningi þeim er gerður var milli ríkisstjórnar og bænda á árinu 1991, alls að fjárhæð 400 milljónir króna, en þar af áttu 200 milljónir króna að koma til greiðslu á nefndu árabili. Fjármagninu var ætlað að greiða fyrir annarri atvinnuuppbyggingu á þeim stöðum sem viðkvæmastir eru fyrir samdrætti í sauðfjárframleiðslu. Þá er ekki getið sérstaklega um framlög til átaksverkefnis félagsmálaráðuneytisins í atvinnumálum kvenna á landsbyggðinni, en það verkefni hefur staðið yfir frá árinu 1991. Frá og með árinu 1994 var konum á höfuðborgarsvæðinu gefinn kostur á að vera með í áttakinu og féll starfsemi sjóðsins því, að mati forsætisráðuneytisins, ekki undir byggðamál. Sé tekið mið af úthlutunum ársins 1994 og samþykktum styrkjum 1995 til atvinnumála kvenna var um 75% af úthlutunum hans til kvenna utan höfuðborgarsvæðisins. Ef gert er ráð fyrir að hlutfall úthlutana verði svipað árin þrjú þar á eftir hefur sjóðurinn alls til ráðstöfunar um 60 milljónir króna á árunum 1994-1997 til atvinnuátaks kvenna á landsbyggðinni. Framlög til byggðamála nema því samkvæmt þessu á nefndu árabili 2.244 milljónum króna, en ekki 1.984 milljónum króna eins og fram kemur í skýrslu Byggðastofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að tilgreina bæði framlög til Byggðastofnunar samkvæmt búvörusamningi og framlög félagsmálaráðuneytisins til atvinnumála kvenna í framangreindri tillögu að framlögum til byggðamála.

Á þessu fjögurra ára tímabili var þannig gerð tillaga um að veita rúmum 2.244 milljónum króna á fjárlögum til ýmissa atvinnuþróunarverkefna á sviði byggðamála. Af þeirri fjárhæð er gert ráð fyrir að Byggðastofnun hafi 1.140 milljónir króna til ráðstöfunar, 1.000 milljónir króna renni til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, milli 40-50 milljónir króna til iðnaðarráðuneytisins vegna iðnaðar á landsbyggðinni og um 60 milljónir króna til félagsmálaráðuneytisins vegna atvinnumála kvenna.

Eins og fram kemur í ályktun Alþingis um stefnumótandi byggðaáætlun er þessu fjármagni ætlað að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í atvinnulífi. Byggðastofnun er m.a. ætlað að hafa frumkvæði að samræmdri nýtingu fjárveitinga úr ríkissjóði til atvinnumála á landsbyggðinni, styrkja fyrirtæki til að bæta og efla vöruþróun, markaðsmál, hæfni starfsmanna og nýsköpun svo og að efla atvinnuþróunarstarf með fjárhagslegum stuðningi. Þá er stofnuninni ætlað að gegna hlutverki í samræmdum aðgerðum hins opinbera við að glæða áhuga erlendra aðila á fjárfestingum hérlandis. Hjá Byggðastofnun lá ekki fyrir framkvæmdaáætlun um nánari útfærslu á því hvernig stofnunin hygðist vinna að þessum stefnumálum á árunum 1994-1997 með þeim 1.140 milljónum sem hún hefur til ráðstöfunar á nefndu árabili.

Ekki er hægt að sjá á úthlutunum lána eða styrkja að fylgt hafi verið þeim áherslum sem lagðar voru í þeirri stefnumótandi byggðaáætlun sem gefin var út á árinu 1994. Þannig er ekki hægt að merkja að lán- eða styrkveitingar hafi farið sérstaklega til sameiginlegra atvinnu- og þjónustusvæða þ.e.a.s. vaxtarsvæða. Reyndar hafa komið fram þau sjónarmið innan Byggðastofnunar að ekki sé hægt að stýra lánveitingum í samræmi við áætlunina. Í viðtölum við fulltrúa sveitarstjórna og atvinnuþróunarfélaga kom enn fremur fram að ekki hefði verið sérstaklega litið til þessarar áætlanagerðar við stefnumörkum um byggðamál. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Byggðastofnun að fylgja slíkum áætlunum eftir á markvissan hátt með framkvæmdaáætlun sem tryggi að þeirri stefnu sem mörkuð er í stefnumótandi byggðaáætluninni sé fylgt.

Samkvæmt búvörusamningnum frá árinu 1991 er því fjármagni sem veitt er til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á árunum 1993-1997 ætlað að stuðla að atvinnuuppbyggingu til sveita og aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði. Sjóðurinn hefur á síðari árum einbeitt sér að fimm meginverkefnum. Í fyrsta lagi eflingu atvinnulífs í sveitum með styrkjum til einstaklinga og fyrirtækja. Í öðru lagi framlögum til almennra verkefna er snerta búgreinarnar sem heild. Má þar nefna markaðsöflun fyrir framleiðsluvörur í landbúnaði, framlög til upplýsingaþjónustu bænda og ferðaþjónustu bænda. Í þriðja lagi stuðningi við rannsóknir og endurmenntum í gegnum þróunaráætlanir búgreina, með samstarfi við Rannsóknaráð ríkisins, rannsókn- og þróunarverkefnum og námskeiðahaldi. Í fjórða lagi aðgerðum til stuðnings loðdýraræktinni, einkum niðurgreiðslu á fóðurverði. Í fimmta lagi hefur fjármagni sjóðsins verið veitt til aðlögunar hefðbundinna búgreina að búvörusamningi í samræmi við ákvæði hans. Auk þess heyra þrír sjóðir undir stjórn Framleiðnisjóð; Smáverkefnasjóður, Garðávaxtasjóður og Kjarnfóður-sjóður.

Frá árinu 1992 hefur iðnaðarráðuneytið styrkt smáiðnað í dreifbýli, en til þess verkefnis hefur fengist sérstök fjárveiting á fjárlögum. Sérstök matsnefnd var skipuð fyrir verkefnið, en í henni átti m.a. sæti starfsmaður Byggðastofnunar. Verkefnið fékk árlega tæpar 11 milljónir króna á fjárlögum frá árinu 1992 og hefur á milli 30-45 aðilum verið úthlutað styrkjum á ári hverju. Styrkir sjóðsins voru fyrst og fremst ætlaðir til að greiða fyrir tæknilegum undirbúningi, hönnun, stofnsetningu og markaðssetningu nýrrar framleiðslu. Á árinu 1995 skilaði iðnaðarráðuneytið greinargerð um framkvæmd verkefnisins á árunum 1992-1995 sem fól í sér m.a. mat á árangri styrkveitinga sem fram fóru á árinu 1992 ásamt tillögum að framtíðarskipulagi. Styrkveitingum þessum var hætt í ársbyrjun 1996 og fellur það fjármagn sem ætlað var til þessa þáttar nú undir annað verkefni er nefnist „Átak til atvinnusköpunar“ sem er í umsjón Iðntæknistofnunar. Fulltrúi Byggðastofnunar situr ekki í stjórn þess.

Félagsmálaráðuneytið hefur frá árinu 1991 veitt styrki til atvinnumála kvenna á landsbyggðinni. Á árunum 1991-1993 fékk verkefnið árlega 15 milljónir króna á fjárlögum, en frá árinu 1994 hefur framlagið verið 20 milljónir króna og hefur konum á höfuðborgarsvæðinu einnig verið gefinn kostur á að sækja um styrki til sjóðsins. Félagsmálaráðherra hefur á hverjum tíma ákveðið styrkveitingarnar. Upphaflega voru tillögur um styrkveitingar unnar í ráðuneytinu í samstarfi við starfsmenn Byggðastofnunar. Í framhaldi af óskum atvinnuráðgjafa á

landbyggðinni var ákveðið að þeir tilnefndu konur frá öllum landssvæðum í ráðgjafanefnd til að vera ráðuneytinu til aðstoðar við úthlutun. Umsóknir eru nú metnar af ráðgjafanefndinni ásamt starfsmönnum frá ráðuneytinu og Byggðastofnun. Við mat á umsóknum var haft til hliðsjónar að verkefnið væru vel skilgreind og fyrir lægju framkvæmda- og kostnaðaráætlanir. Tekið var mið af framlagi heimamanna til verkefnisins og því að fjármögnun af hálfu ríkisins næmi að öðru jöfnu ekki meira en 50% af kostnaði við verkefnið. Þá voru ekki veittir beinir stofn- eða rekstrarstyrkir til einstakra fyrirtækja nema sérstakar ástæður mæltu með því. Loks var miðað við að verkefnið kæmu sem flestum konum að notum. Eftirliti með nýtingu styrkja var síðan háttáð þannig að farið var fram á greinargerð frá styrkhöfum 10 mánuðum eftir að styrkur var greiddur út. Í reynd hefur einungis hluti styrkþega skilað greinargerð og ráðuneytið hefur ekki ýtt á eftir skilum. Frá og með árinu 1995 hefur ráðuneytið falið Byggðastofnun að annast greiðslur styrkjanna og hafa eftirlit með ráðstöfun fjáris. Eftirliti með nýtingu styrkja er nú háttáð þannig að þeir eru ekki greiddir út nema að sýnt sé fram á að verkefnið sé í gangi eða að kostnaður hafi verið greiddur eða sé fallinn á verkefnið. Auk þess eru styrkþegar beðnir um að fylla út almennar skýrslur um hvernig verkefnið hafi gengið, hvort tekjur hafi aukist og störfum fjölgað.

Af framansögðu má ráða að á ýmsum stöðum innan stjórnkerfisins er unnið að því að styrkja fyrirtæki og einstaklinga til atvinnuuppbyggingar í nafni byggðastofnu. Að hluta til er samræmingar gætt við úthlutanir styrkja hjá þessum aðilum, en fulltrúi Byggðastofnunar situr í úthlutunarnefnd félagsmálaráðuneytisins og til skamms tíma sat fulltrúi stofnunarinnar í úthlutunarnefnd iðnaðarráðuneytisins þótt sú sé ekki raunin lengur. Aftur á móti eru engin bein tengsl á milli Byggðastofnunar og Framleiðnisjóðs vegna þeirrar fyrirgreiðslu er þessir aðilar veita, þótt aðilar ræði saman árlega og fari yfir styrkveitingar hvors annars. Í þessu sambandi má benda á að af þeim tæplega 80 fyrirtækjum sem fengu styrki hjá Framleiðnisjóði á síðustu 8 árum fékk um helmingur þeirra auk þess fyrirgreiðslu af einu eða öðru tagi hjá Byggðastofnun. Nefna má að um fjórðungur af þeim fyrirtækjum sem nutu fyrirgreiðslu Byggðastofnunar og Framleiðnisjóðs eru orðin gjaldþrota eða eru í skiptum. Hér skortir verulega á samræmingu þessara aðila. Það er mat Ríkisendurskoðunar að eðlilegt sé að stefnumótun í byggðamálum og það fjármagn sem veitt er af opinberum aðilum til að vinna að þeim málum sem mörkuð hafa verið heyri undir Byggðastofnun.

Sú stefnumótandi byggðaáætlun sem nú liggur fyrir af hálfu Byggðastofnunar og samþykkt er af Alþingi er í meginráttum í samræmi við þau lög og reglugerð er um stofnunina gilda svo og þau fyrirmæli er

fram koma í bréfi forsætisráðherra til stofnunarinnar. Þó eru undantekningar þar frá.

Í fyrsta lagi er í áðurnefndu bréfi forsætisráðherra til Byggðastofnunar sérstaklega kveðið á um að í áætluninni skuli koma fram mat stofnunarinnar á því hvaða svæði landsbyggðarinnar teljist til vaxtarsvæða samkvæmt þeim skilyrðum sem stofnunin setur og þeim viðmiðunum er hún telur eðlilegar. Skilgreining á hugtakinu vaxtarsvæði liggur fyrir af hálfu Byggðastofnunar, en hvergi er nefnt hvaða svæði landsins falli eða geti fallið undir skilgreiningu stofnunarinnar á því hugtaki. Í ljósi þess að rauði þráðurinn í þeirri stefnumótandi byggðaáætlun er nú liggur fyrir er annars vegar efling vaxtarsvæða og hins vegar samræming á starfsemi og framkvæmdum hins opinbera, þ.m.t. styrkveitingar til eflingar atvinnulífs á landsbyggðinni, er vandséð hvernig standa skuli að samræmingu á ákvörðunum opinberra aðila um uppbyggingu þjónustu, framkvæmdir eða úthlutanir styrkja til eflingar þessum svæðum þegar ekki liggur ljóst fyrir hvaða svæði um er að ræða.

Í annan stað er í reglugerð um Byggðastofnun kveðið á um að stofnunin skuli í forsendum áætlunarinnar gera úttekt á áhrifum þeirrar fjárhagslegu fyrirgreiðslu, sem stofnunin hefur veitt frá því að síðasta áætlun var gerð um þróun byggðar í landinu. Þótt sú stefnumótandi byggðaáætlun sem nú liggur fyrir sé sú fyrsta sem gerð hefur verið hefur Byggðastofnun ekki lagt mat á árangurinn af þeirri fjárhagslegu fyrirgreiðslu sem veitt hefur verið fram til þessa í þeim skýrslum er liggja fyrir. Það er að mati Ríkisendurskoðunar grundvallaratriði að Byggðastofnun reyni að leggja mat á hvort að því fjármagni sem stofnunin hefur veitt til sveitarfélaga, fyrirtækja, einstaklinga eða annarra aðila í formi lána, styrkja eða hlutafjár hafi leitt til þess að þau markmið sem skilgreind eru í lögum um stofnunina hafi náð fram að ganga. Nauðsynlegt er að Byggðastofnun leggi í slíka vinnu og meti árangur stofnunarinnar m.a. í því augnamiði að vita hvert beri að stefna í framtíðinni.

4.3 Svæðisbundnar byggðaáætlanir

Í 8. grein laga um Byggðastofnun og í 14. grein reglugerðarinnar um stofnunina kemur m.a. fram:

„Byggðastofnun gerir einnig svæðisbundnar byggðaáætlanir í samráði við sveitarfélög, atvinnuþróunarfélög og aðra aðila er málið varðar.

Svæðisbundnar áætlanir skulu hafa að geyma greinargerð um ástand og horfur í þróun byggðar á viðkomandi svæði og markmið sem æskileg eru talin með tilliti til þjóðhagslegrar hagkvæmni byggðar í landinu. Að jafnaði skal hver áætlun taka til svæðis sem telja má sameiginlegt atvinnusvæði og skulu þær gerðar til fjögurra ára.

Í svæðisbundinni áætlun skal fjallað um það hverjar af aðgerðum ríkisvaldsins í byggðamálum koma til framkvæmda á viðkomandi svæði og hversu mikið fé ríki og heimaaðilar hyggjast veita til atvinnuþróunarstarfs.

Í slíkri áætlun skal vera sameiginleg stefnumörkun og útfærsla ríkis og viðkomandi sveitarstjórna um opinberar framkvæmdir og skipulag opinberrar þjónustu á svæðinu.“

Hjá Byggðastofnun hefur verið unnið að fjórum svæðisbundnum byggðaáætlunum þ.e. fyrir Skaftárhrepp, N-Þingeyjarsýslu, V-Húnavatns-sýslu og miðfirði Austurlands. Unnið hefur verið að tveimur fyrstnefndu áætlunum frá árinu 1994, en þeim síðastnefndu frá árinu 1995. Engri þessara skýrslna er lokið, en vænta má að þær verði birtar á árinu. Þá var á árinu 1996 hafin vinna við svæðisbundna áætlanagerð fyrir V-Barðastrandasýslu auk þess sem beiðnir liggja fyrir um slíka áætlanagerð frá fleiri svæðum.

Tilgangur svæðisbundinna áætlana er þríþættur. Í fyrsta lagi á í þeim að koma fram ástand og horfur á þróun byggðar á því svæði sem þær ná til. Í annan stað eiga þær að vera samstarfsamningur á milli ríkisvaldsins og viðkomandi sveitarfélaga um framkvæmdir og þjónustu er þessir aðilar standa að. Í þriðja lagi á í þeim að koma fram á hvaða atvinnuþróunarstarf leggja beri áherslu og hve mikla fjármuni leggja eigi til þess þáttar af hálfu ríkisvalds og sveitarfélaga á því fjögurra ára tímabili er áætlanirnar ná til.

Vinna við svæðisbundnar áætlanir fer einkum fram á svæðis-skrifstofunum í samráði við aðalskrifstofu og er hún unnin í samvinnu við fulltrúa sveitarfélaga á viðkomandi svæði. Fyrir liggur handbók um gerð þessara áætlana og hefur verið haldið námskeið fyrir starfsmenn um málið. Ætla má að tæpur fjórðungur af starfi svæðisskrifstofanna fari í þessa vinnu eða aðra sambærilega. Eins og nefnt var hér að framan hefur áætlanagerðin í flestum tilvikum tekið mjög langan tíma eða á þriðja ár og er því jafnvel orðin spurning um hvort það sem fyrst var unnið sé orðið úrelt. Að hluta til stafar þessi töf af því að það skortir svör frá opinberum aðilum, þ.e.a.s. ráðuneytunum, um hvað áætlað sé að gera í viðkomandi málaflokki á komandi árum. Enn fremur má ætla að forsendur og aðstæður fyrir slíkri áætlanagerð innan Byggðastofnunar séu misjafnar. Þannig virðist skorta á samræmingu og leiðbeiningu af hálfu þróunarsviðs varðandi þessa vinnu og að henni sé fylgt eftir sem skyldi. Yfirstjórn Byggðastofnunar hefur ekki gripið til viðeigandi ráðstafana til að flýta vinnunni þrátt fyrir að með lagabreytingu á árinu 1991 hafi megináhersla verið lögð á þróunarstarf innan stofnunarinnar.

Þar sem þessum verkefnum er ólokið er ekki hægt að meta árangurinn af starfinu sem unnið hefur verið við svæðisbundna áætlanagerð. Í viðtölum við fulltrúa sveitarfélaga, á þeim svæðum þar sem unnið hefur verið að slíkum áætlunum, kom fram ánægja með vinnuna og var hún m.a. talin leiða til þess að sveitarfélögin mætu núverandi stöðu sína og litu til framtíðar með það að leiðarljósi að treysta byggð á svæðinu. Athygli vekur þó að þau svæði sem áætlunin hefur tekið til eru sum hver afar afmörkuð sem að mati Ríkisendurskoðunar getur leitt til þess að samræmingu skorti milli svæða innan ákveðinna landshluta. Enn fremur mætti ætla að áætlanagerð fyrir stærri svæði myndi ýta undir samstarf og jafnvel sameiningu sveitarfélaga sem var einn af þeim áherslupunktum er forsætisráðherra tilgreindi í bréfi sínu til stofnunarinnar að fylgja ætti við gerð stefnumótandi byggðaaáætlunar.

Það er skoðun Ríkisendurskoðunar að gerð svæðisbundinna áætlana sem og annarra byggðaaætlana sé eitt af meginhlutverkum Byggðastofnunar. Í slíkum áætlunum þarf að koma fram, eins og áskilið er í reglugerð um stofnunina, greining á aðstæðum á svæðinu og hvað af aðgerðum ríkisvaldsins, opinberum framkvæmdum eða þjónustu, koma til framkvæmda á viðkomandi svæði. Hins vegar telur Ríkisendurskoðun vanta tillögur frá Byggðastofnun um lausnir á þeim vanda sem viðkomandi svæði standa frammi fyrir og mat á kostnaði við þær lausnir.

Þá þarf að fylgja þeim eftir í framkvæmd með þeim fjármunum sem stofnunin hefur yfir að ráða.

5. Byggðastefna Byggðastofnunar

5.1 Byggðastefna Byggðastofnunar og markmið laganna

Til að meta hvort árangurinn af starfsemi Byggðastofnunar sé í samræmi við hlutverk hennar samkvæmt lögum verður að kanna að hvaða þáttum fjárhagsleg fyrirgreiðsla stofnunarinnar hefur beinst á undanförunum ellefu árum. Mat á því hvort Byggðastofnun hafi náð þeim árangri sem stefnt var að með lögnum er aftur á móti þeim annmörkum háð að markmiðin eru ekki skilgreind af hálfu stofnunarinnar og mælikvarðar til viðmiðunar um árangur þar af leiðandi ekki fyrir hendi. Í þessu sambandi má benda á að aðrar þjóðir setja fram nákvæm markmið um hverju sú fjárhagslega fyrirgreiðsla sem veitt er til hinna dreifðari byggða á að skila. Nefna má sem dæmi að markmiðið með stuðningi við lítil og meðalstór iðnfyrirtæki getur verið að skapa tiltekinn fjölda starfa yfir líftíma verkefnis eða að stuðningur við ferðaþjónustu hafi það að markmiði að fjölga ferðamönnum um tiltekið hlutfall á ákveðnu árabili.¹ Forsendur fyrir mati á því hvort Byggðastofnun hafi sinnt hlutverki sínu sem skyldi eru því ekki fyrir hendi. Því verður að kanna nánar hver hafi verið vilji löggjafans að baki lagasetningunni og hvort þar megi finna nákvæmari útlistun á þeim markmiðum sem að skyldi stefnt.

Meginmarkmið Byggðastofnunar er að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar á landinu. Þróun byggðar í landinu á síðari hluta þessarar aldar hefur einkennst af hröðum vexti höfuðborgarsvæðisins á sama tíma og íbúum á landsbyggðinni hefur fjölgað mun hægar. Vöxtur höfuðborgarsvæðisins hefur verið meiri en fólksfjölgun á öllu landinu. Á landsbyggðinni hefur þróunin orðið á þann veg að fólki hefur fækkað jafnt og þétt í sveitum á sama tíma og fólki í þéttbýli hefur fjölgað nokkuð.² Því má ætla að það hafi verið vilji löggjafans með þeirri markmiðasetningu sem sett var fram í lögum árið 1985 að aðgerðir Byggðastofnunar beindust að því að hamla eða snúa við þeirri byggðapróun sem að framan var lýst.

¹Regional development measures, Office of the Comptroller and Auditor General of Ireland, 1995.

²Stefnumótandi byggðaaætlun 1994-1997.

Á árunum 1985-1995 veitti Byggðastofnun lán, styrki og hlutafé að fjárhæð 17,6 milljarðar króna til að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri byggðapróun. Á sama árabili fækkaði íbúum á landsbyggðinni um 0,2% á meðan þeim fjölgaði á höfuðborgarsvæðinu um 19,9%.

Skipting fyrirgreiðslu Byggðastofnunar eftir kjördæmum ásamt þróun mannfjölda var eftirfarandi á árunum 1985-1995:

Tafla 2 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar og byggðapróun

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Fyrir- greiðsla	Hlutfall af heild	Mannfjöldi ³		
			1985	1995	'85-'95
Höfuðborgarsvæðið	831	4,7%	132.319	158.597	19,9%
Suðurnes	1.354	7,8%	14.276	15.634	9,5%
Vesturland	1.558	8,8%	14.960	14.154	-5,4%
Vestfirðir	3.896	22,1%	10.205	9.015	-11,7%
Norðurland vestra	2.147	12,2%	10.796	10.208	-5,4%
Norðurland eystra	3.088	17,5%	25.958	26.664	2,7%
Austurland	2.480	14,1%	13.122	12.780	-2,6%
Suðurland	2.260	12,8%	20.088	20.754	3,3%
Landið allt	17.614	100,0%	241.724	267.806	10,8%

Vestfjarðakjördæmi naut mestrar fyrirgreiðslu á árunum 1985-1995 eða 22,1% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar. Þar var fólksfækkun einna mest eða 11,7%. Minnstrar fyrirgreiðslu naut Suðurnesjasvæðið eða 8,0% af heildarfyrirgreiðslunni en þar fjölgaði fólki um 9,5% eða næst mest á landinu öllu. Að því gefnu að þjóðfélagslega hagkvæm byggðapróun feli í sér það markmið löggjafans að fólksflutningar frá landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins séu stöðvaðir hafa aðgerðir Byggðastofnunar síðastliðin ellefu ár ekki leitt til að þessu tiltekna markmiði laganna hafi verið náð. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að ekki er hægt að segja fyrir um hver þróunin hefði orðið ef fyrirgreiðslu Byggðastofnunar hefði ekki notið við. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að Byggðastofnun leggi frekari áherslu á rannsóknir á byggðapróun, orsökum og afleiðingum m.a. með það fyrir augum að skilgreina markmið laganna um þjóðfélagslega hagkvæma byggðapróun.

Í lögum um Byggðastofnun er henni ætlað að styrkja og efla byggð sem fáist staðist til lengdar og þar sem rekin er fjölþætt

³Hagtíðindi, Hagstofa Íslands.

atvinnustarfsemi og þjónusta. Í því augnamiði að stuðla að fjölbreytni atvinnulífs ráðstafaði Byggðastofnun 59,8% af fjármagni sínu á árunum 1985-1995 til sjávarútvegsins, 12,9% fóru til landbúnaðarins einkum til fiskeldis og loðdýraræktar, 11,4% fóru til iðnaðarins, 7,5% til sveitarfélaga, 4,6% til ferðaþjónustunnar og 3,8% í aðra starfsemi. Þannig hefur meginhluti af fyrirgreiðslu stofnunarinnar farið til að styrkja undirstöðuatvinnugrein þjóðarinnar, þ.e.a.s. sjávarútveginn. Tæpir tveir þriðju hlutar af fyrirgreiðslu stofnunarinnar fór til nýframkvæmda ýmiss konar þ.e. til fjárfestingar og hlutafjáruakningar, en þriðjungur fyrirgreiðslunnar fór til stuðnings starfandi fyrirtækja sem stóðu höllum fæti, þ.e. til fjárhagslegrar endurskipulagningar eða skuldbreytinga.

Skipting fyrirgreiðslu Byggðastofnunar eftir atvinnugreinum var eftirfarandi á árunum 1985-1995:

Tafla 3 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar og atvinnugreinaskipting

Verðlag árs 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Veitt lán	Veittir styrkir	Veitt hlutafé	Alls	Hlutfall af heild
Sjávarútvegur	10.305	198	28	10.531	59,8%
Landbúnaður	1.902	171	207	2.280	12,9%
Iðnaður	1.690	147	172	2.009	11,4%
Sveitarfélög	728	62	19	809	4,6%
Ferðaþjónusta	1.264	52	0	1.316	7,5%
Annað	442	211	16	669	3,8%
Samtals	16.331	841	442	17.614	100,0%

Til að meta hvernig atvinnulíf á landsbyggðinni hefur þróast á síðastliðnum áratug kannaði Ríkisendurskoðun skiptingu ársverka milli atvinnugreina á árunum 1985 og 1993, en nýrri upplýsingar voru ekki fyrir hendi. Heildarfjöldi ársverka á árinu 1985 var 119,6 þúsund. Þar af voru 54,6 þúsund ársverk á landsbyggðinni eða 45,6% af heildarfjölda ársverka. Á árinu 1993 var heildarfjöldi ársverka á landinu öllu 122,1 þúsund. Ársverk á landsbyggðinni voru tæp 51,4 þúsund eða 42,1% af heildarfjölda ársverka. Á því ári var ríflega fimmtungur ársverka á landsbyggðinni í fiskveiðum og fiskvinnslu og tæp 15% í landbúnaði og öðrum matvælaíðnaði. Þannig var rúmlega þriðjungur ársverka á landsbyggðinni í frumframleiðslu og iðnaði henni tengdri. Fjórðungur ársverka var í þjónustu ýmiskonar, þar af voru 18% í þjónustu hins opinbera. Um 11% ársverka voru í verslun og iðnaður annar en matvælaíðnaður tók til sín 7% af ársverkum á landsbyggðinni.

Tafla 4 Ársverk á landsbyggðinni árin 1985 og 1993

Fjöldi ársverka eftir atvinnugreinum Upplýsingar Þjóðhagsstofnunar	Ársverk 1985	Hlutfall af heild	Ársverk 1993	Hlutfall af heild
Landbúnaður	8.143	14,9%	5.414	10,5%
Fiskveiðar	4.039	7,4%	5.542	10,8%
Fiskiðnaður	7.894	14,5%	5.937	11,6%
Iðnaður	6.986	12,8%	5.220	10,2%
Rekstur veitna	552	1,0%	517	1,0%
Byggingar	5.039	9,2%	4.592	8,9%
Verslun	5.723	10,5%	5.649	11,0%
Samgöngur	2.663	4,9%	2.614	5,1%
Bankar, fjármálaþjónusta o.fl.	1.752	3,2%	2.321	4,5%
Önnur þjónusta	3.057	5,6%	3.096	6,0%
Opinber þjónusta	7.322	13,4%	8.394	17,4%
Önnur starfsemi	1.386	2,5%	2.077	4,0%
Samtals ársverk	54.556	100,0%	51.373	100%

Þær meginbreytingar sem orðið hafa á atvinnulífi á landsbyggðinni frá árinu 1985 eru þær að vægi landbúnaðar hefur minnkað en vægi fiskveiða hefur að sama skapi aukist. Þá hefur ársverkum í fiskvinnslu fækkað talsvert, en ársverkum í öðrum matvælaíðnaði aftur á móti fjölgað. Í heild hefur vægi frumframleiðslugreinanna og iðnaði þeim tengdum ekki breyst mjög mikið á þessu árabili. Þannig hefur fjöldi ársverka þeim tengdum farið úr 40% af ársverkum á landsbyggðinni árið 1985 í 36% árið 1993. Þá hefur nokkuð dregið úr vægi iðnaðar, en ársverkum þar hefur fækkað úr 9% árið 1985 í 7% árið 1993. Vægi þjónustu, sérstaklega opinberar þjónustu, hefur aftur á móti aukist úr 22% af ársverkum á landsbyggðinni árið 1985 í 28% árið 1993.

Á árinu 1991 var mælt fyrir stjórnarfrumvarpi að breytingum að lögum nr. 64/1985 um Bygðastofnum. Í framsöguræðu kom fram eftirfarandi:

„Það hlýtur að vera markmið þeirra aðgerða sem brýnastar eru í byggðamálum að gera allt sem hægt er til að breyta samsetningu atvinnulífsins á landsbyggðinni þannig að störfum í þeim greinum þar sem vöxtur er hvað mestur fjölgi og sú mikla aukning sem orðið hefur í þjónustugreinum hér á höfuðborgarsvæðinu stöðvist.

Það geta flestir verið sammála um að byggðastefna sem byggir fyrst og fremst á því að viðhalda stöðu mikilvægustu undirstöðu-atvinnugreinanna, landbúnaðarins og sjávarútvegsins, getur ekki orðið árangursrík.“

Sé reynt að tengja saman fyrirgreiðslu Byggðastofnunar eftir atvinnugreinum og þá þróun sem átt hefur sér stað í atvinnulífi á landsbyggðinni frá árinu 1985 má sjá að stofnunin hefur helst styrkt þær atvinnugreinar sem verið hafa í hvað mestri vörn á þessu árabili, þ.e. sjávarútveg, landbúnað og iðnað. Sú atvinnugrein sem hefur verið í hvað mestri sókn á landsbyggðinni, þ.e. veitinga- og hótélrekstur, hefur aftur á móti notið minni fyrirgreiðslu hjá stofnuninni. Hún hefur á hinn bóginn notið fyrirgreiðslu annarra opinberra sjóða s.s. Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Ferðamálasjóðs. Stefna Byggðastofnunar á síðastliðnum áratug hefur þannig í megindrátum miðað að því að viðhalda hinum hefðbundnu atvinnugreinum landsbyggðarinnar í stað þess að stuðla að nýjungum og fjölbreytni í atvinnulífi eins og lögin kveða á um.

Þrátt fyrir að Byggðastofnun hafi ekki náð sem skyldi markmiðum laganna um hagkvæmari byggðaþróun eða aukna fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni má ætla að aðgerðir stofnunarinnar hafi beinst að enn öðru markmiði laganna þ.e.a.s. að hindra óeðlilega byggðaröskun. Í ljósi þess hve markmið laganna um Byggðastofnun eru almenn og oft á tíðum ósamræmanleg eins og umfjöllunin hér að framan ber með sér skortir verulega á að stofnunin hafi sett sér skýr og mælanleg viðmið við úthlutun byggðastuðnings síns.

5.2 Byggðastefna Byggðastofnunar og atvinnulíf

Þegar metið er hvaða áhrif fyrirgreiðsla Byggðastofnunar hefur haft á atvinnulíf á tilteknum svæðum er ekki við neinn algildan mælikvarða að styðjast þ.e. tiltekinn mælikvarða sem Byggðastofnun hefur sett fram sem markmið með fyrirgreiðslu sinni.

Í samningnum um Hið evrópska efnahagssvæði er að finna ákvæði um ríkisaðstoð. Í 3. tölulið 61. greinar samningsins er talið að aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið sé samrýmanleg framkvæmd samningsins svo og aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina viðskiptalífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum.

Á grundvelli þessarar greinar hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birt leiðbeiningar um málsmeðferð og efni reglna á sviði ríkisaðstoðar.⁴ Í VI hluta þessara leiðbeininga er að finna reglur um byggða- og svæðisaðstoð. Þar kemur m.a. fram:

„Byggða- og svæðisaðstoð er eitt af aðaltækjum byggðapróunar ef hún er hæfileg og henni beitt á skynsamlegan hátt. Hún gerir einstökum löndum kleift að reka byggðastefnu er hefur það að markmiði að gera vöxt hinna einstöku byggða jafnari.“

Reglur ESA um byggða- og svæðisaðstoð fela það í sér að ríkisstyrkir eru ekki heimilir nema í þeim undantekningatilfellum sem 3. málsgrein 61. greinar EES-samningsins kveður á um. Hér er um að ræða a- og c-lið þeirrar greinar sem fjallar um mismunandi misvægi milli svæða eins og fram kom hér að framan. Á grundvelli þessa setur ESA fram meginreglur um byggða- og svæðisaðstoð sem fara ber eftir við samhæfingu byggðastefnu. Gilda þær fyrir öll svæði í EES-ríkjum um leið og tekið er tillit til sérstakra vandamála sérhverrar byggðar. Byggðastofnun er háð eftirliti ESA.

Reglur ESA varða í raun þrjá meginþætti. Í fyrsta lagi taka þær til ákveðinna matsaðferða um hvaða svæði sem fjallað er um hér á eftir geta talist styrkhæf. Í öðru lagi gilda ákveðnar reglur um hver styrkheimild skuli vera þ.e. hvert sé leyfilegt hámark þeirrar aðstoðar sem veitt er. Loks varða reglurnar um meðferð mála innan þeirrar stofnunar, sem fer með þennan málaflokk. Í því sambandi er lögð megináhersla á jafnræði milli aðila og gagnsæi þeirra ákvarðana sem teknar eru. Allt ber því að sama bruni þ.e. að Byggðastofnun setji sér skýrar leikreglur um ástæður og markmið með veitingu aðstoðar sem tryggji jafnræði milli umsækjenda og sjái til þess að samkeppnisstaða skekkist ekki jafnframt því að hún framfylgi þeim reglum sem settar hafa verið.

Innan Evrópusambandsins eru í gildi samræmdar reglur um svæðaskiptingu ríkja sem kallast NUTS.⁵ Í tengslum við gildistöku EES-samningsins hafa íslensk stjórnvöld sent ESA tillögu að svæðaskiptingu fyrir Ísland. Þar er lagt til að landið verði eitt NUTS I svæði. Þá er lagt til að höfuðborgarsvæðið annars vegar, sem markar svæðið frá Straumi í Hvalfjarðarbotn, og landsbyggðin hins vegar verði

⁴EES-viðbætur við Stjórnartíðindi EB

⁵Nomenclature des unités territoriales statistiques.

skilgreind sem NUTS II svæði. Loks er gerð tillaga um að landinu verði skipt í NUTS III svæði eftir nágildandi kjördæmaskiptingu að því undanskildu að höfuðborgarsvæðið verði eitt NUTS III svæði. Þeir þrír mælikvarðar sem lagt er til að miðað sé við hvað varðar styrkhæfni eru mannfjöldapróunin, uppbygging atvinnulífsins og atvinnuleysi eða einhæfni atvinnulífsins. Í ágúst 1996 staðfesti ESA að öll svæði landsins að undanskyldu höfuðborgarsvæðinu frá Straumi í Hvalfjarðarbotn væru styrkhæf samkvæmt reglum stofnunarinnar um byggða- aðstoð.

Í leiðbeiningum ESA koma fram matsaðferðir til að meta þróunarstig svæðis og á þann hátt kanna hvort það geti fallið undir framangreinda skilgreiningu EES-samningsins og talist styrkhæft. Til að meta hvort aðstoð falli undir a-lið 61. greinar samningsins er fyrst og fremst kannað hvort tiltekið svæði hafi vísitölu vergrar landsframleiðslu á mann mælda í kaupmáttarstöðlum sem hafa gefið 75 eða lægra yfir þriggja ára meðaltal en vísitala EES sem gefur til kynna mjög bág lífskjör og alvarlegt atvinnuleysi. Er þá tekið tillit til þess hvernig ríkjum hefur verið skipt upp í svæði. Til að meta hvort svæði er styrkhæft samkvæmt c-lið 61. greinarinnar er annað hvort við það miðað að tekjur á mann, mældar sem verg landsframleiðsla, séu a.m.k. 15% undir meðaltali viðkomandi EFTA-ríkis eða að varanlegt atvinnuleysi sé a.m.k. 10% hærra en meðaltal þessa tiltekna EFTA-ríkis. Þó er kveðið á um í reglum ESA að svæði sem ekki falli undir ofangreinda skilgreiningu en séu á einhvern hátt óvenjuleg, s.s. vegna dreifðrar byggðar, geti verið styrkhæf.

Upplýsingar um framleiðslu ákveðinna svæða liggja ekki fyrir hér á landi og er því ekki hægt að meta vísitölu landsframleiðslu í kaupmáttarstöðlum. Þó er ljóst að öll kjördæmi á Íslandi myndu ekki falla undir þessi skilyrði þar sem landsframleiðsla einstakra svæða er of mikil og atvinnuleysi og önnur vandamál tengd vinnumarkaði eru mun minni en í flestum löndum EFTA.⁶ Fari svo að ESA heimili íslenskum stjórnvöldum byggðaaðgerðir verður það á grundvelli dreifðrar búsetu, einhæfni og mannfjöldapróunar, en ekki atvinnuleysis og lágra tekna. Þessa mælikvarða eða aðra svipaða er hins vegar hægt að nota til að meta að einhverju marki atvinnulíf á einstaka svæðum.

Ríkisendurskoðun hefur farið þá leið að bera saman fyrirgreiðslu Byggðastofnunar við þróun atvinnutekna og atvinnuleysis í kjör-

⁶Sbr. skýrslu Hagfræðistofnunar H.Í. um Ísland og Evrópusambandið útg. 1995.

dæmunum og loks skoðað þessa þætti í samanburði við mannfjöldapróun á því tímabili sem athugunin nær til, þ.e. árin 1985-1995.⁷

Tafla 5 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar, atvinnulíf og íbúáþróun

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Fyrir- greiðsla	Meðalfj. íbúa	Fyrirgr. á íbúa í þ.kr.	Atvinnutekjur ⁸			Atvinnuleysi		Íbúa þróun
				1987	1994	%	1985	1994	
Höfuðborgarsvæðið	831	145.848	5,7	1.398	1.516	8,4%	0,5	4,7	19,9%
Suðurnes	1.354	15.103	89,7	1.480	1.599	8,0%	2,0	4,8	9,5%
Vesturland	1.558	14.617	106,6	1.387	1.491	7,5%	1,4	4,6	-5,4%
Vestfirðir	3.896	9.808	397,2	1.542	1.665	8,0%	0,4	2,4	-11,7%
Norðurl. vestra	2.147	10.475	205,0	1.355	1.473	8,7%	1,6	5,3	-5,4%
Norðurl. eystra	3.088	26.292	117,5	1.374	1.473	6,2%	2,0	5,9	2,7%
Austurland	2.480	13.088	189,5	1.387	1.515	9,2%	1,5	4,3	-2,6%
Suðurland	2.260	20.415	110,7	1.374	1.470	6,8%	1,2	4,2	3,3%
Samtals	17.614	255.646	68,9	1.417	1.532	8,1%	0,9	4,7	10,8%

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar nam tæpum 70 þúsundum króna á hvern íbúa á landinu á árunum 1985 til 1995. Öll svæði landsins að undanskyldu höfuðborgarsvæðinu fá eðli málsins samkvæmt hærri fyrirgreiðslu en meðaltal fyrir landið segir til um. Þannig nam fyrirgreiðsla stofnunarinnar að jafnaði rúmum 150 þúsundum króna á hvern íbúa á landsbyggðinni. Atvinnutekjur í upphafi tímabilsins námu að jafnaði 1.417 þúsundum króna á íbúa, en í lok tímabilsins voru atvinnutekjur 1.532 þúsundir króna að meðaltali. Atvinnuleysi var 0,9% á landinu öllu árið 1985, en hefur hækkað í 4,7% árið 1995.

Öll svæði landsins að undanskyldum Vestfjörðum hafa annað hvort atvinnutekjur sem eru fyrir neðan meðaltal eða atvinnuleysi sem er fyrir ofan meðaltal í byrjun og lok tímabilsins. Vestfirðir eru hins vegar það kjördæmi sem fengið hefur hvað mesta fyrirgreiðslu frá Byggðastofnun á síðastliðnum ellefu árum eða tæpar 400 þúsund krónur á íbúa. Þau kjördæmi sem búið hafa við mun lægri atvinnutekjur og meira atvinnuleysi allt tímabilið, s.s. Norðurland vestra og Norðurland eystra, hafa aftur á móti fengið minni fyrirgreiðslu. Norðurland vestra fékk um 200 þúsund krónur á íbúa og Norðurland eystra ríflega 100 þúsund krónur.

Sé reynt að skoða tengslin á milli fyrirgreiðslu Byggðastofnunar annars vegar og atvinnulífs og íbúáþróunar hins vegar þar sem 1 stendur fyrir hæstu fyrirgreiðsluna, hæstu atvinnutekjurnar, minnsta atvinnuleysið og mestu fólksfjölgunina kemur eftirfarandi samhengi í ljós:

⁷Landshagir 1995, Hagstofa Íslands.

⁸Atvinnutekjur miðast annars vegar við Reykjavík og hins vegar við Reykjanes.

Tafla 6 Tengsl fyrirgreiðslu við atvinnulíf og íbúabróun

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Fyrirgr. á íbúa		Atvinnutekjur			Atvinnuleysi			Íbúa bróun
	Þ.kr.	Röð	1987	1994	%	1985	1994	%	
Vestfirðir	397,2	1	1	1	4-5	1	1	3	8
Norðurl. vestra	205,0	2	8	6-7	2	6	7	4	6-7
Austurland	189,5	3	4-5	4	1	5	3	2	5
Norðurl. eystra	117,5	4	6-7	6-7	8	7-8	8	6	4
Suðurland	110,7	5	6-7	8	7	3	2	1	3
Vesturland	106,6	6	4-5	5	6	4	4	5	6-7
Suðurnes	89,7	7	2	2	4-5	7-8	6	7	2
Höfuðborgarsvæðið	5,7	8	3	3	3	2	5	8	1

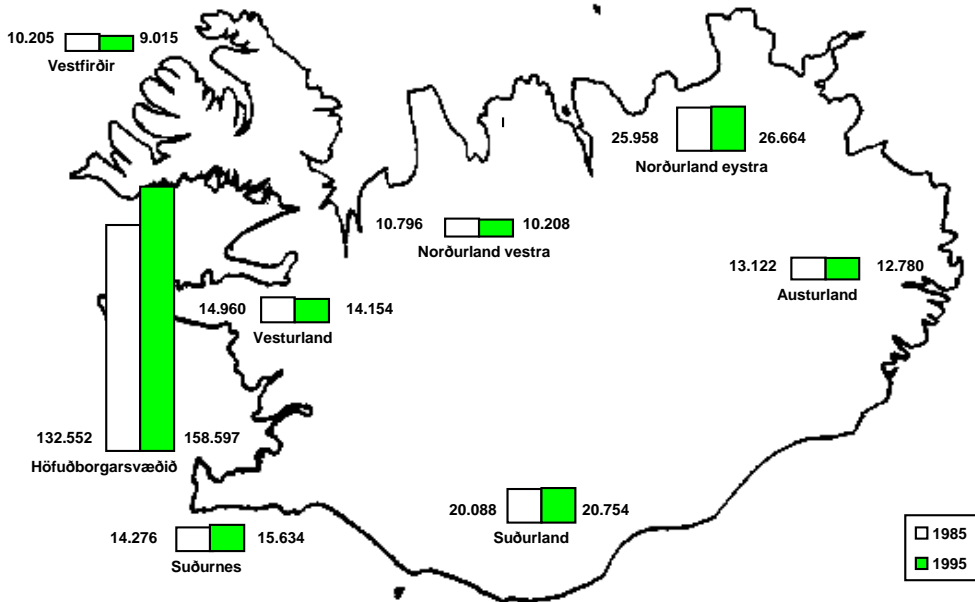
Eins og taflan ber með sér hafa Vestfirðir fengið mesta fyrirgreiðslu á þessu árabili. Þar er atvinnutekjur hæstar og atvinnuleysi minnst bæði í upphafi og lok tímabilsins. Í upphafi tímabilsins er Byggðastofnun þannig að beina stærstum hluta sinnar fyrirgreiðslu að því landsvæði þar sem hagsæld er hvað mest sé tekið mið af þessum tveimur mælikvörðum. Má ætla að þessi fyrirgreiðsla stofnunarinnar hafi að hluta til leitt til þess að kjördæmið hafi viðhaldið þessari hagsæld út tímabilið. Hins vegar hafa háar atvinnutekjur og lágt atvinnuleysisstig ekki komið í veg fyrir að fólki hafi fækkað þar eins og raun ber vitni, en þar fækkaði fólki mest á landinu öllu. Ef horft er á svæði eins og Vesturland sést að atvinnutekjur eru þar tiltölulega lágur og atvinnuleysi mikið í upphafi tímabilsins. Því hefði mátt ætla að það svæði fengi mikla fyrirgreiðslu frá Byggðastofnun. Vesturland naut hins vegar lítillar fyrirgreiðslu frá stofnuninni á þessu árabili. Í lok tímabilsins er staða þess svipuð sé horft á þessa tvo mælikvarða. Fólksfækkun á Vesturlandi er næst mest á landinu öllu ásamt Norðurlandi vestra.

Undangengin umfjöllun ber með sér að ekki er hægt að sjá bein tengsl milli atvinnutekna og atvinnuleysis á tilteknum svæðum og fyrirgreiðslu Byggðastofnunar. Hins vegar má greina tengsl á milli íbúabróunar á einstaka svæðum og fyrirgreiðslu stofnunarinnar. Þannig hefur stofnunin beint stærstum hluta sinnar aðstoðar á þau svæði þar sem fólksfækkun er hvað mest sé Vesturland undanskilið.

Framangreindur samanburður sýnir enn fremur að ekki er hægt að sjá beint samhengi á milli atvinnutekna og atvinnuleysis annars vegar og fólksfjöldaþróunar hins vegar á einstaka svæðum. Ljóst er að mun fleiri þættir en atvinnutekjur og atvinnustig hafa áhrif á þá byggðabróun sem sjá má á undanförunum áratug. Ríkisendurskoðun telur á skorta að Byggðastofnun hafi gert fullnægjandi könnun á því hvaða ástæður eru fyrir fólksflutningum af tilteknum svæðum, einkum í ljósi þeirrar

þróunar sem átt hefur sér stað á undanförunum áratug og endurspeglast í eftirfarandi mynd:

Mynd 2 Próun mannfjölda árin 1985-1995 m.v. 1. desember



Í þessu sambandi má nefna skýrslu sem unnin var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og gefin var út af Húsnæðisstofnun ríkisins árið 1989 um búsetuóskir og fólksflutninga. Þar er vakin athygli á því hve íbúar minni þéttbýlisstaða, sem eru með færri en 1000 íbúa, eru óánægðir með búsetustað sinn og hve stór hluti þeirra lætur uppi óskir um að búa annars staðar. Með því að greina betur ástæður þessarar þróunar má ætla að Byggðastofnun verði betur í stakk búin til að sinna því hlutverki sem henni er markað með lögum, þ.e. að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu.

Í köflunum hér á eftir er fjallað um fyrirgreiðslu Byggðastofnunar á einstaka landssvæðum og er hún borin saman við atvinnutekjur, atvinnustig og íbúapróun á viðkomandi svæði. Rétt er að hafa í huga það sem áður hefur komið fram að ekki er verið að meta raunveruleg áhrif byggðaaðstoðar á tiltekin landssvæði í samanburði við þau markmið sem stefnt var að þar sem þau eru ekki fyrir hendi. Verið er að varpa ljósi á ástandið á viðkomandi landssvæði og bera það saman við önnur með því að kanna þróun þessara þriggja þátta á síðastliðnum ellefu árum og skoða í samhengi við fyrirgreiðslu stofnunarinnar.

5.2.1 Höfuðborgarsvæðið

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til höfuðborgarsvæðisins nam 831 milljón króna á árunum 1985-1995. Samtals jafngildir fyrirgreiðsla til svæðisins 4,7% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

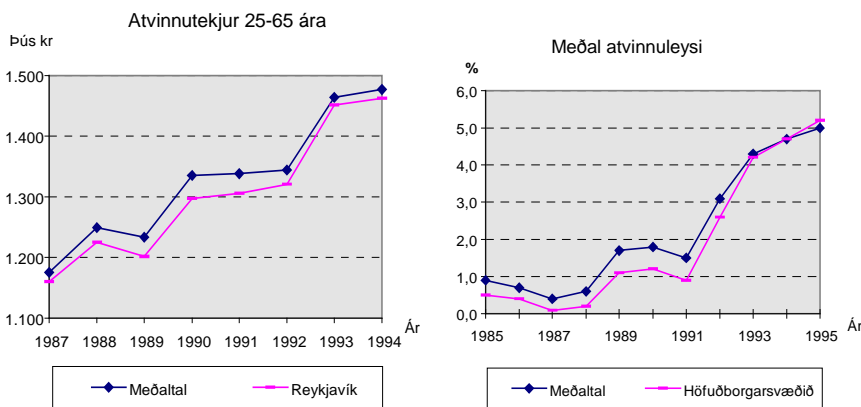
Tafla 7 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til höfuðborgarsvæðisins

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Höfuðborgarsvæðið	734	27	70	831	145.848	5,7

Veitt lán Byggðastofnunar námu 734 milljónum króna, keypt hlutafé nam 27 milljónum króna og veittir styrkir námu 70 milljónum króna. Höfuðborgarsvæðið er, eðli málsins samkvæmt, í neðsta sæti hvort sem miðað er við heildarfyrirgreiðslu eða fyrirgreiðslu á hvern íbúa en hún nam um 5.700 krónum.

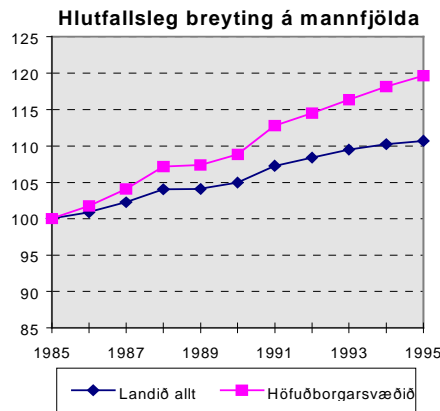
Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis á síðastliðnum áratug má sjá á eftirfarandi myndum.

Mynd 3a og 3b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Þegar tekið er mið af atvinnuleysi árána 1985 til 1995 kemur í ljós að meðaltalsatvinnuleysi á landinu var hlutfallslega meira á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu allt til ársins 1994. Þessi þróun hefur nú snúist við og má rekja hluta skýringarinnar til þeirrar byggðapróunar sem átt hefur sér stað síðastliðinn áratug á þann veg að aukning hefur orðið á fólksflutningum frá landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins. Sé litið á þróun atvinnutekna tímabilið 1987 til 1994 sést að atvinnutekjur í Reykjavík hafa verið undir landsmeðaltali á þeim tíma sem athugunin nær til, en upplýsingar um atvinnutekjur á höfuðborgarsvæðinu öllu liggja ekki fyrir.

Mynd 3c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á höfuðborgarsvæðinu



Á árunum 1985 til 1995 fjölgaði íbúum höfuðborgarsvæðisins um tæplega 20% sem er mun hærra en ef miðað er við fólksfjölgunina á landinu öllu á sama árabili. Innan svæðisins var skiptingin þannig að í Reykjavík fjölgaði fólki um liðlega 16%, en annars staðar á svæðinu þ.e.a.s. á Seltjarnarnesi, Mosfellshreppi, Kópavogi, Garðabæ, Bessastaðahreppi, Hafnarfirði, Kjalarnesi og í Kjósarhreppi varð fólksfjölgunin tæp 28%. Samkvæmt þessu virðist fólk ekki leita til höfuðborgarsvæðisins af þeirri ástæðu að atvinnutekjur þar séu hærri en að jafnaði á landsbyggðinni eða að von um atvinnu sé þar meiri.

5.2.2 Suðurnes

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Suðurnesja nam 1.354 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 7,7% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

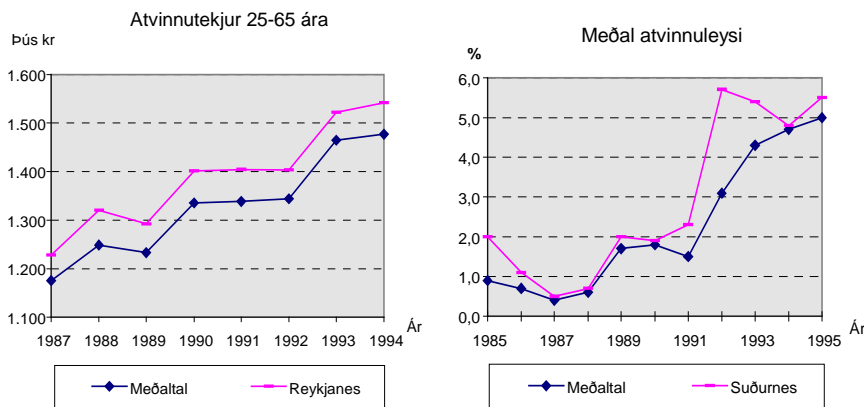
Tafla 8 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Suðurnesja

Verðlag 1995	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Fjárh. í millj.kr.						
Suðurnes	1.311	13	30	1.354	15.103	89,7

Veitt lán námu 1.311 milljónum króna, keypt hlutafé nam 13 milljónum króna og veittir styrkir námu 30 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 89.700 krónum sem er þriðja lægsta fyrirgreiðslan á landinu öllu.

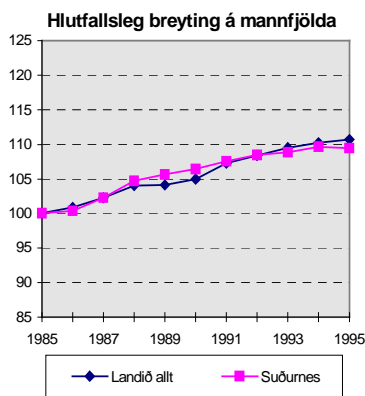
Til að varpa ljósi á ástandið á Suðurnesjum og bera það saman við aðra landshluta var könnuð þróun atvinnutekna og meðal atvinnuleysis þar á þessu tiltekna árabili.

Mynd 4a og 4b Próun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðal atvinnutekjur voru næst hæstar á Reykjanesi á nefndu árabili á landinu öllu. Atvinnuleysi á svæðinu var mikið í upphafi tímabilsins, en það hefur minnkað nokkuð frá árinu 1992 og nálgast landsmeðaltal. Atvinnuleysi jókst þó aftur á árinu 1995. Á landinu öllu var atvinnuleysi mest á Suðurnesjum og Norðurlandi vestra á þessu tímabili.

Mynd 4c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Suðurnesjum



Á árunum 1985 til 1995 fjölgaði íbúum á Suðurnesjum um 9,5%. Aukningin er sú næst mesta á þessu svæði, miðað við landið allt.

5.2.3 Vesturland

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Vesturlands nam 1.558 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 8,8% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

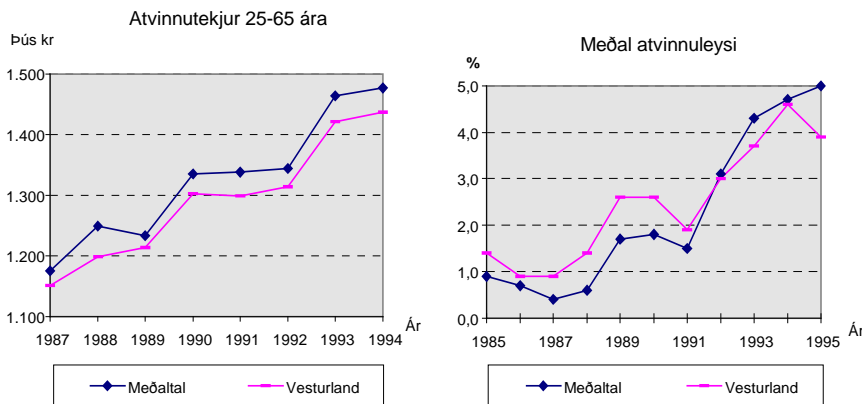
Tafla 9 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Vesturlands

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Vesturland	1.497	10	51	1.558	14.617	106,6

Veitt lán námu 1.497 milljónum króna, keypt hlutafé nam 10 milljónum króna og veittir styrkir námu 51 milljón króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 106.600 krónum.

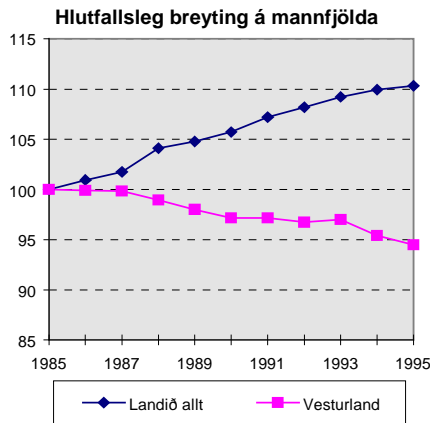
Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis á því tímabili sem fyrirgreiðsla Byggðastofnunar tekur til var eftirfarandi:

Mynd 5a og 5b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðalatvinnutekjur eru nokkuð fyrir neðan meðallag og hefur svo verið frá allt árinu 1987 eða til þess tíma sem athuginin nær yfir. Atvinnuleysi í kjördæminu hefur verið svipað landsmeðaltali frá árinu 1992 til ársins 1995, en fram til þess tíma var atvinnuleysi í kjördæminu meira en almennt var á landinu. Þannig voru atvinnutekjur undir landsmeðaltali og atvinnuleysi yfir landsmeðaltali í upphafi tímabilsins sem eru þeir tveir þættir sem ætla má að Byggðastofnun líti til við ákvörðun um hvert beina skuli fyrirgreiðslunni. Þó er fyrirgreiðsla stofnunarinnar til Vesturlandskjördæmis sú lægsta ef höfuðborgar-svæðið og Suðurnes eru undanskilin.

Mynd 5c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Vesturlandi



Á tímabilinu 1985 til 1995 fækkaði íbúum Vesturlands um 5,4% sem er þriðja mesta fækkunin á landinu öllu. Skýringanna virðist einkum að leita í lágum atvinnutekjum og nokkru atvinnuleysi einkum framan af tímabilinu.

5.2.4 Vestfirðir

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Vestfjarða nam 3.896 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 22,1% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar. Er þetta hæsta fyrirgreiðsla stofnunarinnar til einstaks svæðis á landinu í heild.

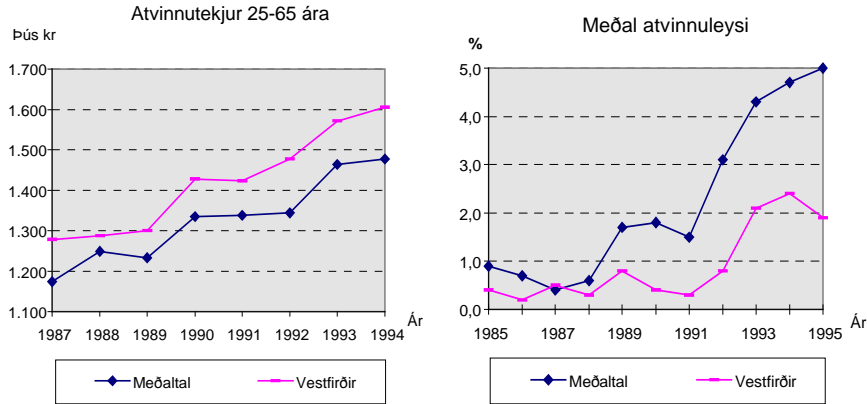
Tafla 10 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Vestfjarða

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Vestfirðir	3.669	88	139	3.896	9.808	397,2

Veitt lán námu 3.669 milljónum króna, keypt hlutafé nam 88 milljónum króna og veittir styrkir námu 139 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 397.200 krónum og er hún sú hæsta á landinu öllu.

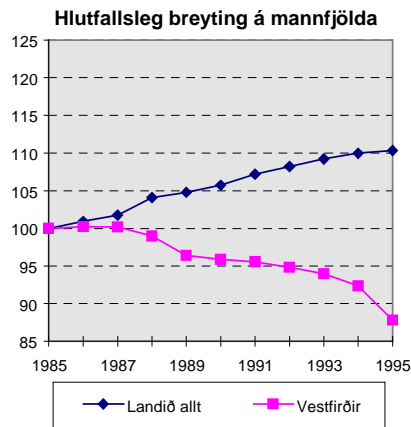
Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis á því tímabili sem fyrirgreiðsla Byggðastofnunar tekur til var eftirfarandi:

Mynd 6a og 6b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Það sem einkennir kjördæmið er að atvinnutekjur þar eru hæstar á landinu öllu og yfir meðaltali allt frá upphafi tímabilsins. Þar var enn fremur minnsta atvinnuleysið allt tímabilið að undanskildu árinu 1988. Ályktunin sem draga má af þessari þróun er sú að í Vestfjarðakjördæmi hafi stuðningur Byggðastofnunar haft nokkur áhrif við að halda háum meðaltekjum og lágu atvinnuleysi á því tímabili sem athugin nær til.

Mynd 6c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Vestfjörðum



Þrátt fyrir að Vestfirðir hafi fengið mesta fyrirgreiðslu af öllum kjördæmum landsins, hafi hæstu atvinnutekjurnar og minnsta atvinnuleysið, fækkaði íbúum Vestfjarða um 11,63% á tímabilinu 1985 til 1995 eða mest á landinu öllu.

5.2.5 Norðurland vestra

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands vestra nam 2.147 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 12,2% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

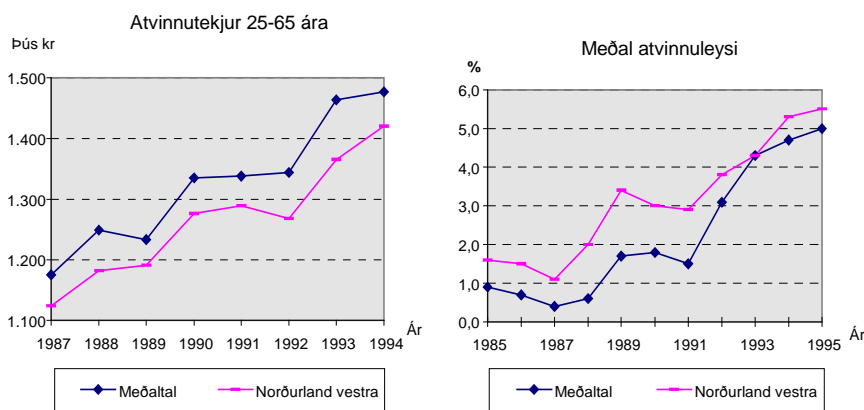
Tafla 11 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands vestra

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Norðurland vestra	1.947	82	118	2.147	10.475	205,0

Veitt lán námu 1.947 milljónum króna, keypt hlutafé nam 82 milljónum króna og veittir styrkir námu 118 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 205.000 krónum. Miðað við íbúafjölda er fyrirgreiðsla til Norðurlands vestra næst hæst á landinu öllu.

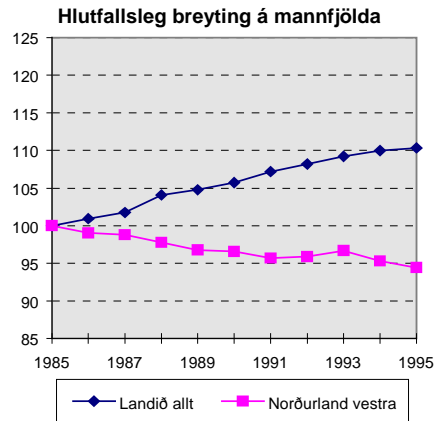
Þróun atvinnutekna í kjördæminu og meðalatvinnuleysi á árunum 1985-1995 kemur fram á eftirfarandi myndum:

Mynd 7a og 7b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðalatvinnutekjur eru nokkuð fyrir neðan meðaltal og hefur svo verið frá 1987 eða til þess tíma sem athuginin nær. Atvinnuleysi í kjördæminu hefur verið yfir landsmeðaltali allt frá árinu 1985. Á árinu 1993 var atvinnuleysi þar þó svipað og landsmeðaltal, en það hefur aukist nokkuð hlutfallslega síðastliðin tvö ár. Á sama hátt og á Vesturlandi má finna í þessu kjördæmi þá tvo þætti sem ætla mætti að hefðu haft áhrif á ákvörðun Byggðastofnunar um að beina fyrirgreiðslu sinni í kjördæmið, þ.e.a.s. atvinnutekjur eru undir landsmeðaltali og atvinnuleysi yfir því. Stuðningur Byggðastofnunar við kjördæmið er með því mesta á landinu að Vestfjörðum undanskildum.

Mynd 7c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Norðurlandi vestra



Á Norðurlandi vestra varð önnur mesta fólksfækkun á árunum 1985-1995 eða 5,4% sem ætla má samkvæmt ofangreindum upplýsingum að skýrðust af lágum atvinnutekjum og háu atvinnuleysi miðað við landsmeðaltal.

5.2.6 Norðurland eystra

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands eystra nam 3.088 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 17,5% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar. Er það önnur hæsta fyrirgreiðsla á landinu í heild.

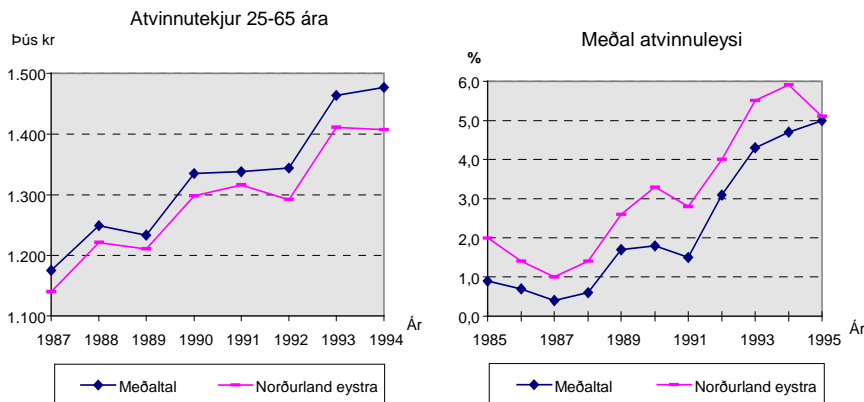
Tafla 12 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Norðurlands eystra

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Norðurland eystra	2.753	137	198	3.088	26.292	117,5

Veitt lán námu 2.753 milljónum króna, keypt hlutafé nam 137 milljónum króna og veittir styrkir námu 198 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 117.500 krónum og er sú fjórða hæsta á landinu öllu.

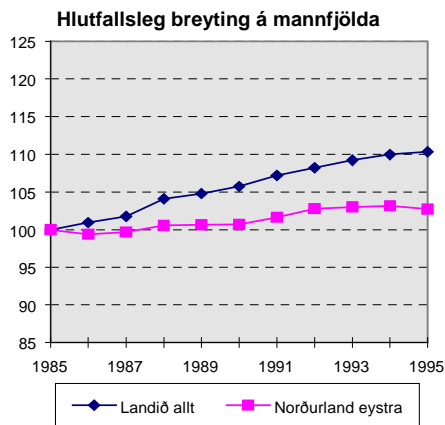
Til að varpa ljósi á ástandið í kjördæminu og bera það saman við önnur voru atvinnutekjur og meðalatvinnuleysi athugað á því árabili sem til skoðunar var.

Mynd 8a og 8b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðalatvinnutekjur eru nokkuð fyrir neðan meðallag og hefur svo verið frá 1987 eða til þess tíma sem athuginin nær. Atvinnuleysi í kjördæminu var yfir landsmeðaltali frá árinu 1985 allt til ársins 1995 en þá fór það að nálgast landsmeðaltal. Stuðningur Byggðastofnunar við þetta kjördæmi er þriðji mesti á landinu öllu sé miðað við hvern íbúa, en er hann þó umtalsvert lægri en á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra.

Mynd 8c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Norðurlandi eystra



Á Norðurlandi eystra fjölgaði íbúum um tæplega 3% á árunum 1985-1995. Íbúum kjördæmisins fækkaði framan af tímabilinu, en á árinu 1988 tók að fjölga þar á nýjan leik. Íbúafjöldinn síðastliðin tvö ár hefur verið nokkuð stöðugur.

5.2.7 Austurland

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Austurlands nam 2.481 milljón króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 14,1% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

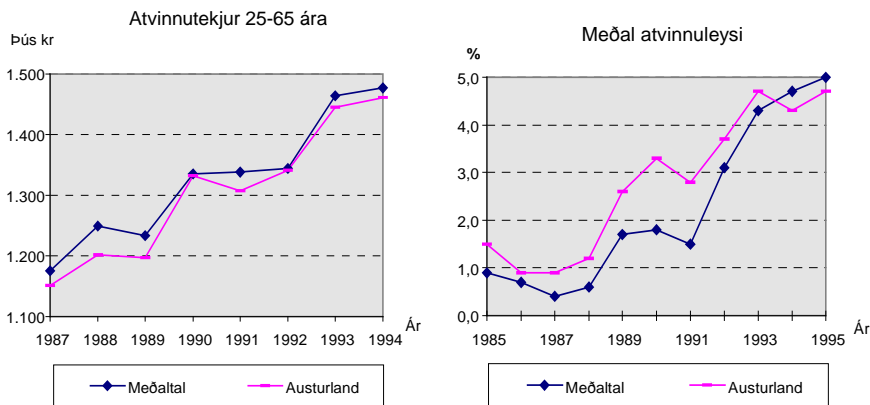
Tafla 13 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Austurlands

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Austurland	2.361	11	109	2.481	13.088	189,6

Veitt lán námu 2.361 milljón króna, keypt hlutafé nam 11 milljónum króna og veittir styrkir námu 109 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 189.600 krónum. Miðað við íbúafjölda er fyrirgreiðsla til Austurlands sú þriðja hæsta á landinu öllu og á það einnig við um heildarfyrirgreiðslu til svæðisins.

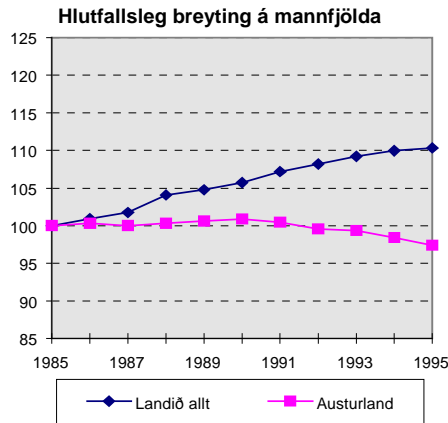
Þróun atvinnutekna í kjördæminu og meðalatvinnuleysi voru eins og eftirfarandi myndir sýna:

Mynd 9a og 9b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðalatvinnutekjur á Austurlandi voru nálægt landsmeðaltali, reyndar lítillega undir því, og hefur svo verið allt tímabilið sem athuginin tók til. Atvinnuleysi í kjördæminu var yfir landsmeðaltali frá árinu 1985 fram til ársins 1994. Frá þeim tíma hefur atvinnuleysi þar verið undir landsmeðaltali.

Mynd 9c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Austurlandi



Íbúum á Austurlandi fækkaði um liðlega 2,6% á árunum 1985-1995. Einkum fækkaði þeim á síðustu þremur árunum. Ekki er hægt að tengja fólksfækkunina við atvinnutekjur og atvinnuleysi, en báðir þessir þættir voru nálægt landsmeðaltali síðastliðin ár.

5.2.8 Suðurland

Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Suðurlands nam 2.260 milljónum króna á síðastliðnum ellefu árum sem svarar til 12,8% af heildarfyrirgreiðslu stofnunarinnar.

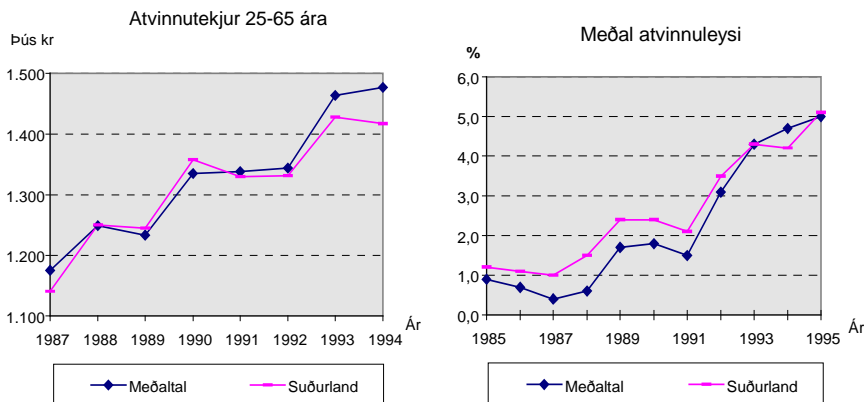
Tafla 14 Fyrirgreiðsla Byggðastofnunar til Suðurlands

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Veitt lán	Keypt hlutafé	Veittir styrkir	Fyrirgreiðsla Byggðast.	Meðal íbúafj.	Fyrirgreiðsla á íbúa í þ.kr.
Suðurland	2.058	74	128	2.260	20.415	110,7

Veitt lán námu 2.058 milljónum króna, keypt hlutafé nam 74 milljónum króna og veittir styrkir námu 128 milljónum króna. Fyrirgreiðsla á hvern íbúa nam 110.700 krónum sem er sú fimmta hæsta á landinu öllu.

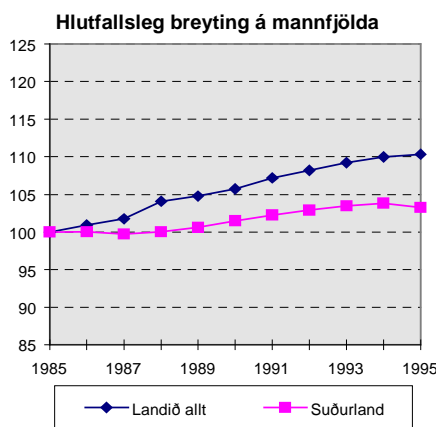
Atvinnutekjur í kjördæminu og meðalatvinnuleysi á nefndu árabili var sem hér segir:

Mynd 10a og 10b Þróun atvinnutekna og atvinnuleysis



Meðalatvinnutekjur voru nálægt eða yfir landsmeðaltali til ársins 1991. Frá þeim tíma hafa atvinnutekjur í kjördæminu verið fyrir neðan landsmeðaltal og lækkuðu enn nokkuð á árinu 1994. Atvinnuleysi í kjördæminu var yfir landsmeðaltali frá árinu 1985 til ársins 1994 er það fór undir landsmeðaltal. Á árinu 1995 virðist það stefna í sama farið aftur.

Mynd 10c Hlutfallsleg breyting á mannfjölda á Suðurlandi



Íbúum á Suðurlandi fjölgaði um líðlega 3,3% á tímabilinu og hefur fólksfjölgunin verið nokkuð stöðug frá árinu 1985. Þó dró lítillega úr henni á árinu 1995.

5.3 Kostnaður við byggðastefnu Byggðastofnunar

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman og metið kostnað við byggðastefnu þá sem Byggðastofnun hefur rekið frá árinu 1985 til og með ársins 1995. Kostnaður sá sem hefur verið henni fylgjandi er í fyrsta lagi afskrifuð og töpuð lán, í annan stað afskrifað og tapað hlutafé, í þriðja lagi veittir óafturkræfir styrkir og síðast en ekki síst rekstrarkostnaður Byggðastofnunar. Hér er í engu tekið tillit til hvernig þessi kostnaður var fjármagnaður af Byggðastofnun, en það var gert með framlögum úr ríkissjóði, þeim tekjum sem stofnunin hafði af lánastarfseminni og með því að ganga á eigið fé. Allar fjárhæðir voru reiknaðar til árslokaverðlags 1995 og má sjá þær í eftirfarandi töflu.

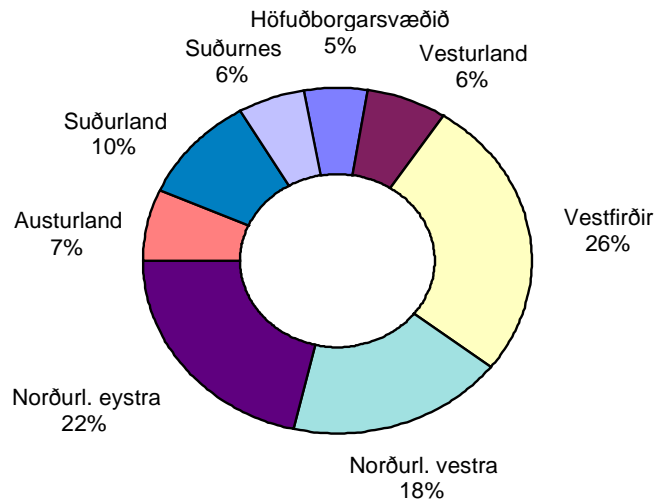
Tafla 15 Heildarkostnaður við byggðastefnu Byggðastofnunar

Verðlag 1995 Fjárh. í millj.kr.	Afskrifuð lán	Afskrifað hlutafé	Styrkir	Kostnaður Byggðast.	Samtals m.kr.	Meðal íbúafj.	Kostn/íbúa þ.kr.
Höfuðb.svæðið	173,4	20,5	69,7	82,2	346,2	145.848	2,4
Suðurnes	230,2	11,3	29,7	84,5	355,7	15.103	23,6
Vesturland	255,6	8,1	51,0	98,0	412,7	14.617	28,2
Vestfirðir	1.082,7	69,9	138,8	402,3	1.693,7	9.808	172,7
Norðurl. vestra	704,1	56,8	118,1	273,8	1.152,8	10.475	110,1
Norðurl. eystra	792,7	65,9	197,5	329,0	1.385,1	26.292	52,7
Austurland	209,9	5,0	108,8	100,8	424,5	13.088	32,4
Suðurland	320,7	35,8	127,6	150,8	634,9	20.415	31,1
Samtals	3.769,7	273,2	841,2	1.521,4	6.405,5	255.816	25,0

Heildarkostnaður við byggðastefnu Byggðastofnunar á síðastliðnum ellefu árum nam liðlega 6,4 milljörðum króna. Til afskrifta lána fóru 58,8% kostnaðarins, til reksturs Byggðastofnunar fóru 23,8%, í styrki fóru 13,1% og afskrifað hlutafé nam 4,3% af heildarkostnaðinum.

Hlutfallsskiptingu kostnaðar við byggðastefnu Byggðastofnunar á árunum 1985 til 1995 eftir kjördæmum má sjá á eftirfarandi mynd:

Mynd 11 Hlutfallsskipting kostnaðar við byggðastefnuna



Vestfirðir eru í efsta sæti bæði hvað varðar kostnað á hvern íbúa og jafnframt sem hlutfall af heild. Fylgja Norðurland eystra og Norðurland vestra þar á eftir. Þá koma Suðurland, Austurland, Vesturland og Suðurnes.

Í köflum 6, 7 og 8 hér á eftir verður nánar fjallað um fyrirgreiðslu Byggðastofnunar í formi lánveitinga, óafturkræfra styrkja og hlutafjár.

6. Lánveitingar

6.1 Afgreiðsla lánsúmsókna

Byggðastofnun á að veita lán í samræmi við hlutverk sitt eins og það er skilgreint í lögum um stofnunina. Aðgerðir hennar skulu miða að því að styrkja og efla byggð í landinu sem fái staðist til lengdar og skjóta rötum undir fjölpætta atvinnustarfsemi og þjónustu. Lánin eða annar stuðningur sem stofnunin veitir skal vera í samræmi við þær byggðaáætlanir er gerðar hafa verið á grundvelli laga um stofnunina.

Lán skulu afgreidd á grundvelli úmsókna nema ef verið sé að afstýra neyðarástandi í atvinnu og byggðamálum. Umsóknareyðublöð liggja frammi hjá Byggðastofnun, en ekki er auglýst eftir úmsóknum um lán. Á úmsóknareyðublöðunum er þess m.a. krafist að úmsækjendur leggi fram ársreikninga og upplýsingar um veðstöðu eigna sem setja á að veði fyrir láninu. Svæðisskrifstofurnar annast úttektir á sínu svæði og gefa álit á lánsúmsókninni, en fyrirtækjasviðið annast úttektir á úmsækjendum frá öðrum svæðum. Að frátaldri veðstöðu er lögð áhersla á að kanna fjárhagsstöðu, rekstur undanfarinna ára, horfur í rekstrinum bæði hjá fyrirtækinu sjálfu og atvinnugreininni í heild og tiltrú á stjórnendum fyrirtækisins.

Við veitingu lána skiptir veðstaða ætíð miklu máli. Byggðastofnun virðist hins vegar stundum verða að setta sig við verri veðstöðu en almennt tíðkast. Þess vegna hefur verið nauðsynlegt að taka upp þann hátt að meta öll lán sem Byggðastofnun veitir til áhættu.

Í reglugerð sem sett var um starfsemi stofnunarinnar á árinu 1992 var henni gert skylt að halda afskriftareikning þannig að efnahagsreikningurinn gefi sem raunhæfasta mynd af fjárhagsstöðunni. Jafnharðan og ákvarðanir um lánveitingar eru teknar bætir stofnunin við afskriftareikninginn. Fjárhæðirnar sem bætt er við hann skulu samsvara þeirri áhættu sem tekin er að mati forstjóra. Þessi flokkun á lánnum er gerð til að koma strax inn í bókhald stofnunarinnar afskriftum til að mæta væntanlegum útlánatöpum. Þá er kveðið á um í reglugerðinni að ekki

skuli tekin meiri áhætta á hverju ári en sem samsvarar þeirri fjárhæð sem talið er mögulegt að leggja í afskriftareikning samkvæmt rekstraráætlun viðkomandi árs.

Í árslok 1995 voru lánin flokkuð á eftirfarandi hátt:

Tafla 16 Flokkun lána í afskriftaflokk í árslok 1995

Flokkun lána í afskriftaflokk	Hlutfall afskrifta	Skuld	Afskriftir
Áhættuflokkur	0% afskrift	344,5	0,0
Áhættuflokkur	2% afskrift	15,9	0,3
Áhættuflokkur	4% afskrift	2.976,0	119,0
Áhættuflokkur	5% afskrift	1.196,9	59,8
Áhættuflokkur	15% afskrift	1.191,3	178,7
Áhættuflokkur	30% afskrift	818,3	245,5
Áhættuflokkur	50% afskrift	358,6	179,3
Áhættuflokkur	70% afskrift	134,3	94,0
Áhættuflokkur	90% afskrift	330,4	297,4
	Samtals	7.366,2	1.174,0

Starfsmenn Byggðastofnunar flokka lánsúmsóknir í afskriftaflokka með tilliti til áhættu. Efsti flokkurinn 90% er vegna Vestfjarðar- aðstoðarinnar þar sem veitt voru víkjandi lán með þeim skilmálum að þau beri ekki vexti fyrstu árin og eingöngu verði greitt af þeim ef rekstur lántakenda skilar hagnaði. Lánin teljast því mjög áhættusöm og fara því í hæsta afskriftaflokk og má líta á þau að nokkru leiti sem styrk. Nokkuð er um að Byggðastofnun sé að veita stórum sjávarútvegsfyrirtækjum í litlum bæjarfélögum fyrirgreiðslu. Þar sem fyrirtækin eru oft á tíðum máttarstólpar atvinnulífsins í bæjarfélaginu getur krafa um veðmörk verið mismunandi vegna mikilla hagsmuna atvinnulífsins á svæðinu. Slík lán eru þ.a.l. sett í háan afskriftaflokk.

Að lokinni könnun fyrirtækjasviðs eða svæðisskrifstofu á fyrirbyggjandi gögnum er skilað greinargerð um lánsúmsóknina til forstjóra. Í greinargerðinni kemur fram mat á úmsókninni og tillaga um afgreiðslu, þ.e. hvort samþykkja eigi lánið eða hafna því, lánsfjárhæð og afskriftaflokkur. Forstjóri fer yfir tillögurnar og gerir á þeim breytingar ef þurfa þykir og leggur þær fram fyrir stjórn til afgreiðslu í samræmi við 7. gr. reglugerðar nr. 51/1992. Flokkun lána í áhættuflokka er til upplýsinga fyrir stjórnarmenn, en ekki til ákvörðunar. Verði breyting á afskriftaflokki eftir samþykkt stjórnar er málið lagt að nýju fyrir stjórn til afgreiðslu enda sé áhættan áætluð meiri en 15%.

Samkvæmt lögum er skylt að fjalla um allar lánveitingar á stjórnarfundum. Sú nýbreytni var tekin upp í ársbyrjun 1996 að allir

stjórnarmenn fá til umsagnar útdrátt úr skýrslu starfsmanna yfir þær umsóknir sem forstjóri gerir tillögu um til veitingar láns, en stjórnin hefur enn fremur aðgang að lista yfir allar lánsúmsóknir sem borist hafa stofnuninni. Stjórnin afgreiðir síðan lánsúmsóknirnar á grundvelli fyrirbyggjandi gagna eða af öðrum ástæðum sem hún metur sem rök fyrir afgreiðslunni.

Þegar lánsúmsókn hefur verið samþykkt af stjórn Byggðastofnunar og skilyrði um veitingu lánsins er uppfyllt er gefið út skuldabréf á fyrirtækið af svæðisskriftstofum eða fyrirtækjasviði, veðleyfi fengið og skuldabréfið fært til innheimtu hjá rekstrardeild.

Í athugun Ríkisendurskoðunar á afgreiðslutíma lánsúmsókna kom fram að oft á tíðum leið umtalsverður tími frá því að umsókn barst Byggðastofnun þar til hún var afgreidd af stjórn eins og greint er frá hér síðar. Ríkisendurskoðun telur í þessu sambandi koma til greina að stjórnin setji sér og starfsmönnum stofnunarinnar verklagsreglur um afgreiðslu þessara mála sem m.a. kveði á um tímafrest frá því að umsókn berst þar til hún er metin af starfsmönnum og afgreiðsla fari ekki fram síðar en t.d. einum fundi eftir að tillaga um afgreiðslu er lögð fyrir stjórnarfund.

Byggðastofnun hefur lánað bæði almenn fjárfestingalán gegn góðum tryggingum og áhættulán vegna nýsköpunar í atvinnulífi og byggðaröskunar. Til að gera skýran greinarmun á þessum tveimur lána-flokkum var lögð fram sú tillaga fyrir stjórn Byggðastofnunar að lánveitingum hennar yrði skipt í tvo flokka þ.e. í almenn lán og áhættulán. Ætlunin var að almenn lán yrðu veitt á viðskiptagrundvelli með því markmiði að efla atvinnulíf á landsbyggðinni. Þau lán nytu ekki stuðnings af framlagi úr ríkissjóði og greiddu því sinn hluta af rekstrar-kostnaði Byggðastofnunar. Þriggja manna lánanefnd skipuð forstjóra, forstöðumanni fyrirtækjasviðs og umsjónarmanni útlána á viðkomandi svæði tæki ákvarðanir um almennar lánveitingar. Einnig var gert ráð fyrir því að tekið væri upp einfalt kjörvaxtakerfi fyrir þennan málaflokk. Áhættulánin yrðu hins vegar veitt til nýsköpunar í atvinnulífi eða vegna vandamála í atvinnulífi einstakra staða. Sú áhætta sem tekin væri vegna þeirra lánveitinga yrði fjármögnuð með sérstöku framlagi úr ríkissjóði. Stjórn Byggðastofnunar tæki ákvarðanir um þennan lánaflokk.

Þessi tillaga var ekki samþykkt af stjórn Byggðastofnunar. Eftir sem áður var samþykkt í heildarútlánaáætlun fyrir árið 1996 að skipta lánveitingum í tvo flokka; almenn lán og áhættulán sem litu sömu markmiðum og að framan voru nefnd. Fallið var frá hugmyndum um

kjörvaxtakerfi og tekur stjórnin ákvarðanir um lánveitingar beggja lánaflokka. Ætlunin er að forstjóri leggi fyrir stjórn tillögur að ítarlegum vinnureglum um framkvæmd lánveitinga eftir þessu nýja skipulagi.

Með þeirri ákvörðun stjórnar að skilja á milli almennra lána og áhættulána er Byggðastofnun komin í beina samkeppni við almennar lánastofnanir. Gjalda verður varhuga við slíku þar sem það er ekki hlutverk Byggðastofnunar að standa í samkeppni á hinum almenna lánamarkaði með lánveitingum sem veitt eru með arðsemisjónarmið í huga. Markmið laganna felur í sér að stofnunin taki áhættu með þeirri fyrirgreiðslu sem veitt er í því augnamiði að viðhalda þjóðfélagslega hagkvæmri byggð í landinu. Hvernig sú áhætta er fjármögnuð hlýtur að lúta vilja fjárveitingavaldsins hverju sinni. Ef ætlunin er að halda áfram almennum lánveitingum ætti að veita þau á viðskiptagrundvelli. Því sér Ríkisendurskoðun ekki nauðsyn á að stjórnin fjalli um slíkar lánveitingar heldur væri það hlutverk lánanefndar sem starfaði í umboði stjórnar.

Til að tryggja árangur af þeim fjármunum sem varið er til áhættulána er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að Byggðastofnun setji ákveðin skilyrði fyrir lánveitingunni sem lántakandanum ber að uppfylla. Skilyrðin geta falist í öflun viðbótarfjármagns, ákveðnum hagræðingakröfum eða samstarfi eða sameiningu fyrirtækja. Ríkisendurskoðun telur enn fremur eðlilegt að áður en fyrirgreiðsla Byggðastofnunar er veitt hafi stofnunin eða aðilar á hennar vegum, s.s. atvinnuráðgjafar, gert úttekt á rekstri viðkomandi lántakanda, greint hver vandinn sé og komið með leiðir til úrbóta sem felast í skilyrðum lánveitingarinnar. Þá telur stofnunin nauðsynlegt að því sé fylgt eftir að skilyrði sem sett voru fyrir fyrirgreiðslunni séu uppfyllt og hafi leitt til þess að þeim markmiðum sem stefnt var að hafi verið náð.

6.2 Skipting lánveitinga

Lánveitingar Byggðastofnunar námu 16,3 milljörðum króna á árunum 1985-1995. Á því árabili afskrifaði stofnunin lán að fjárhæð 3,8 milljarðar króna eða sem svarar til 23% af heildarlánveitingum hennar.

Lánað var til 2.253 einstaklinga, fyrirtækja og sveitarfélaga og hefur hver lántakandi fengið að meðaltali 7,2 milljónir króna að láni. Hjá hverjum lántakanda hefur tæpur fjórðungur láns verið afskrifaður að jafnaði eða 1,7 milljónir króna. Dreifing lánanna eftir fjárhæðum á árunum 1985 til 1995 var sem hér segir:

Tafla 17 Dreifing lána eftir fjárhæðum

Fjárhæðir í þ.kr. Upphæð láns	Fjöldi lántakenda	Hlutfall af fjölda lánt.	Hlutfall af fjárhæð	Lánveitingar alls lántakenda	Meðallán
0 -> 999	367	16,29%	1,44%	235.026	640
1000 -> 1999	481	21,35%	4,13%	675.241	1.404
2000 -> 2999	335	14,87%	4,95%	808.622	2.414
3000 -> 3999	197	8,74%	4,09%	668.560	3.394
4000 -> 4999	143	6,35%	3,91%	637.769	4.460
5000 -> 5999	89	3,95%	2,98%	486.879	5.471
6000 -> 6999	86	3,82%	3,39%	553.241	6.433
7000 -> 7999	64	2,84%	2,93%	478.256	7.472
8000 -> 8999	56	2,49%	2,90%	473.499	8.455
9000 -> 10000	40	1,78%	2,30%	376.414	9.410
> 10000	395	17,53%	66,97%	10.937.203	27.689
Lánveitingar alls	2.253	100,00%	100,00%	16.330.710	7.248
Afskriftir lána				3.768.900	1.673
Hlutfall af heild				23,1%	23,1%

Fjárhæð lána til einstaklinga og lögaðila er æði misjöfn eða allt frá 100 þúsundum króna til ríflega 500 milljóna króna. Liðlega 17% lántakenda eru með langhæstu fjárhæðina eða 67% af heildarlánveitingum Byggðastofnunar. Að jafnaði fengu þessir lántakendur 27,7 milljónir króna að láni. Af þeim hópi fengu 5 hæstu lántakendur stofnunarinnar 1,3 milljarða króna í lán eða 8% af heildarlánveitingum.

Útlánastefna Byggðastofnunar var ekki skýrt mörkuð fyrr en á árinu 1992 og því erfitt um vik að meta hvort lánveitingar hafi verið í samræmi við tiltekin markmið.

Í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um stofnunina á árinu 1991 og miðuðu að því að minnka hlut lánveitinga í starfsemi hennar ákvað stjórnin að marka nýja útlánastefnu fyrir árið 1992. Í starfsáætlun fyrir það ár var ákveðið að hætta eða draga úr lánnum til nýrra fiskvinnslufyrirtækja, til kaupa á notuðu húsnæði og vélum, til einstaklinga með veð í íbúðarhúsnæði, til fjárhagslegrar endurskipulagningar og hætta alfarið lánveitingum til gatnagerðar. Jafnframt var lögð áhersla á lánveitingar til sameiningar fyrirtækja og til ferðapjónustu. Í útlánaáætlun síðastliðinna þriggja ára er tekið fram að útlánastefnan sé að mestu óbreytt frá fyrra ári, en sérstök áhersla sé lögð á nýjungar í atvinnulífi, atvinnurekstur er skapi ný störf, skipulagsbreytingar í starfandi fyrirtækjum, ferðapjónustu sem tæki mið af framboði á gistirými á viðkomandi svæði og affreyngarpjónustu, endurbætur og nýsmíði á skipum enda sé verkið unnið innanlands, byggðarsjónarmið ef um

máttarstólpa byggðarlaga er að ræða og til sauðfjárræktarsvæða samanber ákvæði búvörusamnings.

Ef litið er á dreifingu lánveitinga árabilið 1985 til 1995 á föstu verðlagi má sjá að þær drógust saman í kjölfar breyttra laga á árinu 1991.

Tafla 18 Dreifing lána eftir árum

Ár	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
M.kr.	779	2.297	1.990	2.685	1.971	1.973	1.269	981	756	603	1.026

Lánveitingar stofnunarinnar jukust þó á árinu 1995 eða um rúmar 400 milljónir króna frá fyrra ári. Að hluta til skýrist aukningin af þeim 300 milljónum króna sem ætlaðar voru til aðstoðar við Vestfirði samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar í samræmi við lög nr. 96/1994 og greiddar voru út á árunum 1994 og 1995. Af þeim lánveitingum frátöldum jukust lánveitingar stofnunarinnar um tæp 50% að raunvirði milli þessara tveggja ára eða úr 553 milljónum króna í 817 milljónir króna.

Lánveitingar Byggðastofnunar skiptust á kjördæmi og atvinnugreinar á árunum 1985-1995 með eftirfarandi hætti:

Tafla 19 Skipting lána eftir kjördæmum og atvinnugreinum

Verðlag árs 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Sjávar- útv.	Land- bún.	Fisk- eldi	Iðnaður	Ferða- þjón.	Sveitar- félög	Annað	Alls
Reykjavík	453	1	0	53	3	10	42	562
Reykjanes	1.052	26	4	142	20	205	34	1.483
Vesturland	973	19	21	180	104	176	24	1.498
Vestfirðir	2.627	11	438	163	63	282	85	3.669
Norðurl. vestra	669	75	568	301	99	202	32	1.947
Norðurl. eystra	1.593	81	497	233	136	149	64	2.753
Austurland	1.680	29	45	249	116	150	94	2.361
Suðurland	1.257	81	5	370	187	89	68	2.058
Samtals	10.305	323	1.578	1.690	728	1.264	443	16.331

Ef horft er á lánveitingar Byggðastofnunar eftir kjördæmum lánaði stofnunin mest til Vestfjarða eða 3,7 milljarða króna. Það svarar til 22% af heildarlánveitingum stofnunarinnar. Í kjölfarið kemur Norðurland eystra með tæp 17% lánveitinga, Austurland með 14%, Suðurland með tæp 13% og Norðurland vestra með 12%. Mun lægra hlutfall var lánað til Reykjanes og Vesturlands eða rúm 9% til hvors kjördæmis og 3% til aðila í Reykjavík.

Sé horft á lánveitingar Byggðastofnunar eftir atvinnugreinum hefur mest verið lánað til sjávarútvegsins eða 63% af heildarlánveitingum stofnunarinnar. Til landbúnaðarins hefur verið lánað tæp 2%, til fiskeldis tæp 10%, til iðnaðar rúm 10% og til annarra greina um 15%. Lánveitingar til landbúnaðarins skiptast þannig að til loðdýraræktar hafa verið lánaðar 231 milljón króna og til annarra greina landbúnaðarins hafa verið lánaðar 92 milljónir króna.

Eins og taflan hér að framan ber með sér hefur Byggðastofnun lánað mest til sjávarútvegsfyrirtækja á Vestfjörðum. Þau sjónarmið sem virðast hafa ráðið afstöðu stofnunarinnar er fyrst og fremst slæm afkoma sjávarútvegsins sem stafaði m.a. af samdrætti aflaheimilda sérstaklega þorskveiðiheimilda svo og fábreytni atvinnulífsins þ.e. hve stór hlutur sjávarútvegur er í atvinnulífi á þessu svæði.

Í ljósi þess hve miklum fjármunum var varið til hinna hefðbundnu atvinnugreina, einkum sjávarútvegsins, er það álit Ríkisendurskoðunar að eðlilegra hefði verið að fá öðrum stofnunum og sjóðum það hlutverk í hendur að leysa úr vanda þessarar greinar s.s. Fiskveiðasjóði. Byggðastofnun hefði hins vegar einbeitt sér að því að stuðla að nýsköpun og auka fjölbreytni atvinnulífsins á landsbyggðinni. Í þessu sambandi má vísa til stefnumótunar svokallaðar byggðanefndar sem skipuð var af forsætisráðherra hinn 4. janúar 1990 í atvinnumálum á landsbyggðinni og send var honum 11. júní 1990.

„Byggðastefna sem byggir einvörðungu á að viðhalda hefðbundnum landbúnaði og sjávarútvegi á landsbyggðinni verður ekki árangursrík. Kjarni nauðsynlegrar stefnubreytingar er að samhliða vaxandi fjölbreytni og betri nýtingu á möguleika í hinum hefðbundnu atvinnuvegum verður að hlúa að hinum almennu vaxtargreinum atvinnulífsins - iðnaði og þjónustu.“

Með þessu er undirstrikað mikilvægi þess að byggðastefna stuðli að fjölbreyttu atvinnulífi, en felist ekki eingöngu í því að bjarga hefðbundnum atvinnugreinum frá hruni.

Ef litið er á tilgang lánveitinganna á þessu árabili hafa 4,3 milljarðar króna verið lánaðir til fjárhagslegrar endurskipulagningar eða rúm 26% af heildarlánveitingum stofnunarinnar og 1,5 milljarðar króna til skuldbreytinga eða tæp 10% lánveitinga. Þannig má ætla að markmið ríflega þriðjungs lánveitinga Byggðastofnunar á síðastliðnum ellefu árum hafi miðað að því að styrkja fyrirtæki sem illa væru stödd. Til fjárfestinga fór 9,1 milljarður króna eða tæp 56% af veittum lánnum stofnunarinnar og

til hlutfjár aukningar fóru 1,3 milljarðar króna eða 8% af heildarlánveitingum. Þannig hafa tveir þriðju hlutar af lánveitingum Byggðastofnunar farið til fjárfestingar í atvinnurekstri á landsbyggðinni.

Afskriftir Byggðastofnunar skiptust á kjördæmi og atvinnugreinir á árunum 1985-1995 sem hér segir:

Tafla 20 Skipting afskrifta eftir kjördæmum og atvinnugreinum

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Sjávar- útvegur	Land- búnaður	Fisk- eldi	Iðnaður	Ferða- þjónusta	Ýmisl.	Samtals
Reykjavík	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,8
Reykjanes	201,4	2,7	14,4	179,3	2,5	2,8	403,1
Vesturland	171,8	1,4	1,6	73,6	6,8	0,4	255,6
Vestfirðir	549,5	1,5	467,7	40,9	7,4	15,7	1.082,7
Norðurl. vestra	53,6	39,4	522,3	67,2	12,5	9,0	704,0
Norðurl. eystra	117,8	60,0	428,8	144,6	28,8	12,6	792,6
Austurland	141,5	13,0	21,4	26,8	0,4	6,8	209,9
Suðurland	140,8	50,2	5,3	111,0	9,2	4,3	320,8
Óstaðsett	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	-4,6	-0,9
Samtals	1.376,4	168,2	1.461,5	647,9	67,6	47,0	3.768,6

Mest var afskrifað vegna Vestfjarða eða tæpur 1,1 milljarður króna. Það svarar til 29,5% af lánveitingum til kjördæmisins. Vegna Norðurlands eystra voru afskrifaðar 792 milljónir króna eða sem svarar til 28,8% af lánveitingum til kjördæmisins. Vegna Norðurlands vestra voru afskrifaðar 704 milljónir króna sem svarar til 36,2% af heildarlánveitingum til kjördæmisins. Er það hæsta afskriftahlutfallið yfir landið. Vegna Reykjanes voru afskrifaðar 403 milljónir króna eða 27,2% af lánveitingum til kjördæmisins. Mun minna var afskrifað vegna Vesturlands, Austurlands og Suðurlands eða á milli 200-300 milljónir króna.

Ef litið er á afskriftir eftir atvinnugreinum voru þær hvað hæstar í fiskeldi eða tæpir 1,5 milljarðar króna sem svarar til 39% af heildarafskriftum Byggðastofnunar. Til fiskeldisfyrirtækja voru lánaðar 1.578 milljónir króna þannig að afskrifaðar hafa verið tæplega 93% af veittum lánnum til þeirrar greinar. Afskriftir af lánnum til sjávarútvegsins námu 1,4 milljörðum króna sem svarar til 36% af afskriftum stofnunarinnar. Afskriftahlutfallið hjá sjávarútveginum var liðlega 13%. Afskriftir lána til ýmiss iðnaðar námu tæpum 650 milljónum króna eða rúmum 17% af afskriftum stofnunarinnar. Tapast hafa rúm 38% af lánnum til iðnaðarins. Afskriftir annarrar atvinnustarfsemi námu 283 milljónum króna eða um 9% af heildarafskriftum stofnunarinnar síðastliðin ellefu ár.

Sé litið til skiptingar lánveitinga og afskrifta lána á árunum 1985-1995 eftir kjördæmum á hvern lántakanda að jafnaði kemur eftirfarandi niðurstaða í ljós.

Tafla 21 Lánveitingar eftir kjördæmum á lántakanda árin 1985-1995

Verðlag árs 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Reykja- vík	Reykja nes	Vestur- land	Vest- firðir	Norðurl vestra	Norðurl eystra	Austur- land	Suður- land
Lánveitingar alls	562,4	1.482,6	1.497,4	3.669,1	1.946,8	2.753,1	2.361,0	2.058,3
Fjöldi lántakanda	68	225	284	401	262	334	346	352
Meðalfjárh. láns	8,3	6,6	5,3	9,2	7,4	8,2	6,8	5,8
Mesta fyrirgr.	232,0	55,5	80,9	119,6	502,5	273,2	102,1	79,6
Afskriftir lána	0,8	403,2	255,6	1.082,7	704,1	792,7	209,9	320,7
Meðalafskr. láns	0,0	1,8	0,9	2,7	2,7	2,4	0,6	0,9
Afskrift í %	0,1%	27,2%	17,15	29,5%	36,2%	28,8%	8,9%	15,6%

Lántakendur voru flestir á Vestfjörðum og fengu þeir að meðaltali 9,2 milljónir króna að láni. Þar hafa verið afskrifaðar að jafnaði 2,7 milljónir króna á hvern lántakanda. Lántakendur í Reykjavík fengu að jafnaði 8,3 milljónir króna, en þar voru lántakendur fæstir. Segja má að afskriftir hafi verið nær engar á höfuðborgarsvæðinu. Lántakendur á Norðurlandi eystra fengu að meðaltali 8,2 milljónir króna lánaðar, en þar voru afskrifaðar að jafnaði 2,4 milljónir króna á lántakanda. Á Norðurlandi vestra fengu lántakendur að jafnaði 7,4 milljónir króna í lán og voru afskrifaðar 2,7 milljónir króna á lántakanda. Lántakendur í öðrum kjördæmum fengu lægri lán en að meðaltali fyrir landið eða á bilinu 5,3 milljónir króna til 6,6 milljónir króna. Á Reykjanesi voru að jafnaði afskrifaðar 1,8 milljónir króna á lántakanda, en mun minna var afskrifað á Vesturlandi og Suðurlandi eða 0,9 milljónir króna á hvern lántakanda og einna minnst á Austurlandi eða 0,6 milljónir króna.

Ríkisendurskoðun kannaði enn fremur lánveitingar og afskriftir á árunum 1985-1995 miðað við meðaltalsfjölda íbúa í kjördæmunum á þessu árabili.

Tafla 22 Lánveitingar eftir kjördæmum á íbúa árin 1985-1995

Verðlag árs 1995 Fjárhæðir í þ.kr.	Reykja- vík	Reykja nes	Vestur land	Vest- firðir	Norðurl vestra	Norðurl eystra	Austur- land	Suður- land
Fjöldi íbúa	97.606	63.515	14.617	9.808	10.475	26.292	13.088	20.415
Lánveiting á íbúa	6	23	102	374	186	105	180	101
Afskriftir á íbúa	0	6	17	110	67	30	16	16

Miðað við fjölda íbúa í kjördæmunum hefur mest verið lánað til Vestfjarða eða 374 þúsund krónur á hvern íbúa á því árabili sem til skoðunar er. Það er nær tvöfalt hærra en í því kjördæmi sem næst kemur, en það var Norðurlandskjördæmi vestra með 186 þúsund krónur á íbúa. Á landsbyggðinni hefur minnst verið lánað til Reykjaness eða 23 þúsund

krónur á íbúa. Afskriftir lána haldast að meginhluta til í hendur við lánveitingar til viðkomandi svæðis. Afskriftir voru mestar á Vestfjörðum eða 110 þúsund krónur á íbúa og næst mestar á Norðurlandi vestra eða 67 þúsund krónur á íbúa. Minnst var afskrifað á íbúa á Reykjanesi eða 6 þúsund krónur á íbúa.

Þau tíu sveitarfélög þar sem atvinnurekstur hefur notið hvað mestrar fyrirgreiðslu á síðastliðnum ellefu árum í formi lánveitinga voru eins og eftirfarandi tafla sýnir ásamt íbúapróun í þeim sveitarfélögum á sama árabili:

Tafla 23 Lánveitingar til atvinnurekstrar í sveitarfélögum 1985-1995

Sveitarfélag	Þ.kr.	Íbúapróun	Sveitarfélag	Þ.kr.	Íbúapróun
1. Vestmannaeyjar	792.932	0,4%	6. Fljótahreppur	549.057	-19,8%
2. Ísafjörður	637.258	-2,5%	7. Sauðárkrókur	506.614	16,1%
3. Patrekshreppur	615.575	-12,1%	8. Akureyri	442.553	8,4%
4. Keflavík	572.488	9,9%	9. Suðureyrarhr.	442.055	-27,5%
5. Reykjavík	562.408	16,0%	10. Tálknafjarðarhr.	421.809	-10,2%

Af þeim tíu sveitarfélögum þar sem atvinnurekstur naut einna mestrar fyrirgreiðslu í eru fjögur á Vestfjörðum. Ekki verður séð hvort lánveitingarnar til atvinnurekstrar á þessum svæðum séu í samræmi við stefnumótandi byggðaáætlun frá árinu 1994 þar sem ekki var tilgreint hvaða svæði landsins skyldu teljast sameiginlegt atvinnu- og þjónustusvæði þ.e.a.s. vaxtarsvæði.

Byggðastofnun skal marka útlánastefnu sína í heildarútlánaáætlun samkvæmt reglugerð þeirri er um hana gildir. Í tillögunni skal móta stefnu um þá landshluta og þær atvinnugreinar sem aðstoðin skuli beinast að. Þar skal koma fram með hvaða hætti aðstoðin skuli veitt, af hvaða tilefni og með hvaða skilyrðum. Byggðastofnun hefur ekki framfylgt þessu ákvæði reglugerðarinnar sem skyldi. Það er mat Ríkisendurskoðunar að Byggðastofnun eigi að gera útlánaáætlun í samræmi við ákvæði áðurnefndrar reglugerðar. Útlánaáætlunin á enn fremur að byggja á þeirri stefnumörkun sem fram kemur í stefnumótandi byggðaáætlun, þeim svæðisbundnu áætlunum sem unnar hafa verið fyrir tiltekin svæði þegar þær liggja fyrir, eða öðrum byggðaáætlunum sem miða af því að efla byggð og atvinnu á tilteknum svæðum.

6.3 Umsýsla og árangur af lánveitingum

Ríkisendurskoðun tók úrtak af lánveitingum Byggðastofnunar með það að markmiði að kanna ýmsa þá þætti er varða umsýslu og árangur af

þeim. Skoðaðar voru 83 lánveitingar frá árinu 1985 til loka árs 1995 þar sem lögð var áhersla á að komast að því á hvern hátt gögnin voru unnin.

Úrtakið tók til lána til hinna ýmsu greina s.s. sjávarútvegs, ferðaþjónustu, bátakaupa eða endurbóta á þeim, fiskeldis og sveitarfélaga. Nefna má að tíu hæstu lánin á árunum 1994 til 1995 voru til fyrirtækja sem eru í sjávarútvegi og voru í skilum um síðustu áramót nema eitt þar sem 1% höfuðstólsins er í vanskilum. Flest lán í sjávarútvegi eru með þeim skilmálum að hluti söluandvirðis afurðanna er ávísað á Byggðastofnun til greiðslu á því og fer það ekki í vanskil á meðan söluandvirði afurðanna stendur undir afborgunum lánsins. Fyrirkomulag sem þetta hefur aukist hjá stofnuninni og hefur leitt til minni vanskila. Afskriftir lána komu einkum fram hjá fiskeldisfyrirtækjum og tvö af þeim fyrirtækjum sem lentu í úrtakinu voru komin í gjaldþrotameðferð. Sama var að segja um lán sem veitt var til fyrirtækis sem keypti skip og fiskvinnslubúnað fyrir kúfiskveiðar og -vinnslu.

Í umsögnum starfsmanna með umsóknum kom fram rökstuðningur fyrir lánveitingum og jafnframt var þar að finna gögn um lántakendur. Í umsögnum var að jafnaði að finna lýsingu á umsækjanda og því verkefni sem hann sótti um lán til, yfirlit úr rekstri síðastliðinna ára, veðhæfni og í sumum tilfellum framtíðarhorfur og tillögur um lánveitingu. Umsagnir starfsmanna voru um margt ólíkar að gerð og framsetningu. Nokkuð var um að umsagnir starfsmanna skorti með gögnum. Umsagnir sem starfsmenn vinna fyrir forstjóra þarf ekki að geyma og þeim er þar af leiðandi ekki haldið til haga í stórum dráttum.

Nauðsynlegt er, að mati Ríkisendurskoðunar, að umsagnir starfsmanna um lánsúmsóknir verði samræmdar þannig að þær taki til allra sömu grunnþátta s.s. varðandi rekstur, fjárhagsstöðu og framtíðarhorfa viðkomandi umsækjanda. Enn fremur er eðlilegt að tilgreindir séu aðrir þeir þættir er málið varða s.s. hvort það verkefni sem lánað er til falli undir þá stefnumörkum sem sett er fram í stefnumótandi byggðaáætlun eða svæðisbundinni byggðaáætlun ef hún liggur fyrir á starfsvæði umsækjanda. Yfirfarin umsögn starfsmanna ætti að liggja fyrir stjórnarfundum við afgreiðslu lána. Með þessu móti væri tryggt að umsækjendur sætu við sama borð og að jafnræðis væri gætt við afgreiðslu lána.

Ríkisendurskoðun sendi 17 lántakendum bréf með 9 spurningum sem óskað var eftir að þeir svöruðu símleiðis. Árangurinn var sá að í alla náðist nema einn og svöruðu þeir góðfúslega öllum spurningunum.

Fyrstu tvær spurningarnar vörðuðu ástæður lánsóknar hjá Byggðastofnun og hvers vegna ekki var leitað til almennra lánastofnana. Svörum við þessum spurningum voru margvísleg, en almennt var meginástæðan sú að stofnunin lánaði til langs tíma á hagstæðum vöxtum. Nokkrir svarendur álitu að þeir hefðu ekki haft annan möguleika á lánafyrirgreiðslu auk þess sem lánastofnanir buðu á þeim tíma ekki langtímalán. Nokkuð bar á því að Byggðastofnun væri komin í samkeppni við aðrar lánastofnanir um góða lántakendur þar sem þær virðast vera farnar í auknum mæli að bjóða lán til langs tíma a.m.k. á árinu 1995. Þannig var dæmi um að Byggðastofnun bauðst til að lána einum lántakanda að fyrra bragði þegar stofnunin komst að því að fyrirtækið var að leita sér langtímaláns. Einnig nefndu margir þá ástæðu að auðvelt væri að skuldbreyta lánnum hjá Byggðastofnun ef þau færu í vanskil og virtist sú röksemd vega þungt hjá nokkrum lántakendum. Almenn röksemd hjá mörgum var að almenna lánakerfið væri stífara á örugg veð a.m.k. ef um atvinnuhúsnæði er að ræða.

Í þriðja og fjórða lagi var spurt um hvaða skoðun lántakendur hefðu á þjónustu aðalskrifstofu eða svæðisskrifstofu og hvað lántakendum fyndist um afgreiðslutímamann. Almennt var það skoðun lántakenda að þjónusta Byggðastofnunar væri með ágætum. Ýmsar skoðanir voru uppi um afgreiðslutíma lána enda kom í ljós að mest liðu 399 dagar frá því umsókn barst til Byggðastofnunar þar til lán var afgreitt, en minnst 3 dagar. Reiknaður var út biðtími lánanna í þeim tilfellum sem þær upplýsinga voru til staðar og var hann sem hér segir.

Tafla 24 Afgreiðsla lána

Biðtími í mánuðum	hlutfall
0-1	28%
1-2	42%
2-3	7%
3-4	9%
5-6	2%
7-13	12%
Samtals	100%

Lántakendur höfðu það á orði að lánafundir hjá stjórn Byggðastofnunar væru haldnir of sjaldan.

Í fimmta lagi var spurt hvort viðkomandi hafi áður notið fyrirgreiðslu stofnunarinnar. Höfðu 9 ekki áður fengið lán en 8 oftár en einu sinni.

Í sjötta lagi var spurt um hvort lánveitingin hefði skilað einhverjum árangri. Flestir lántakendur töldu að lánveitingin hafi skilað árangri og var hún ýmist nýtt til fjárfestinga, endurnýjunar, fjárhagslegrar endurskipulagningar eða annarra verkefna. Það sem vakti athygli var að nokkrir lántakendur kvörtuðu yfir því að lánsfjárhæð þeirra hafði verið skorin niður um allt að 50% og þar af leiðandi ekki skilað þeim árangri sem vænta mátti. Slíkur niðurskurður hefði í för með sér margvíslega erfiðleika fyrir lántakenda. Nefnt var sem dæmi að þar sem búið væri að binda veð væri örðugt með frekari lántökur annars staðar. Það leiddi til tafa á framkvæmdum, rekstrarfjárskorts þar sem það sem upp á vantaði væri tekið út úr rekstri o.s.frv.

Í áttunda lagi var spurt um hvort lántakendur væru áfram í sömu atvinnugrein og reyndist aðeins einn hafa skipt um atvinnugrein.

Í níunda lagi var spurt um hvort láninu hafi verið skuldbreytt og höfðu 3 lántakendur skuldbreytt en 14 ekki.

Nokkrir lántakendur sem tjáðu sig um samkeppnisstöðu lántakenda hjá Byggðastofnun álitu að lánveitingar stofnunarinnar til þeirra sem stæðu höllum fæti og væru jafnvel á barmi gjaldþrots skekktu samkeppnisstöðuna.

Í stuttu máli má segja að þjónusta Byggðastofnunar við lántakendur virðist vera með ágætum þó að afgreiðslur lána dragist stundum úr hófi. Ríkisendurskoðun vill þó benda á að eðlilegra er að stofnunin afgreiði frekar færri lán og veiti þeim aðilum þá fyrirgreiðslu er þeir þurfa á að halda í stað þess að veita mörgum aðilum of litla fyrirgreiðslu. Leiða má líkur að því að of lítil lánafyrirgreiðsla hafi leitt til þess að árangur af framkvæmd yrði ekki sem skyldi. Á sama tíma verður Byggðastofnun að tryggja að lántakendur hafi næga greiðslugetu til að standa undir afborgunum og vöxtum lánanna auk þess að veð séu ásættanleg. Þá er rétt að benda á ákvæði 6. greinar reglugerðar um starfsemi Byggðastofnunar sem kveður á um að þess skuli sérstaklega gætt að fyrirgreiðsla stofnunarinnar til fyrirtækja og einstaklinga raski ekki samkeppnisstöðu annarra atvinnufyrirtækja á landsbyggðinni.

6.4 Sérstakar lánveitingar

Á þeim ellefu árum sem Byggðastofnun hefur starfað í núverandi mynd hafa henni verið falin ýmis verkefni af stjórnvöldum sem kalla

mætti sérstakar lánveitingar. Nefna má sem dæmi lán til að efla verkefni innlendra skipasmíðastöðva, lán til gatnagerðar í þéttbýli, hollustuháttalán og hluta lána vegna skuldbreytinga í sjávarútvegi. Þessar lánveitingar eiga það sammerkt að þær lúta fyrirfram ákveðnum tilgangi sem skilgreindur er af stjórnvöldum og Byggðastofnun er falin útfærsla á.

Nýjasta dæmið þessa eðlis er svonefnd Vestfjarðaaðstoð. Forsætisráðuneytið fór þess á leit við Byggðastofnun í bréfi þann 20. október 1993 að hún gerði athugun á ástandi og horfum í atvinnumálum á öllum Vestfjörðum með sérstöku tilliti til sjávarútvegs. Í samræmi við beiðni forsætisráðuneytisins kom út á vegum stofnunarinnar í mars 1994 skýrslan „Ástand og horfur í atvinnumálum á Vestfjörðum“ og var henni m.a. ætlað að vera grundvöllur umræðna um hugsanlegar aðgerðir stjórnvalda.

Samkvæmt lögum nr. 96/1994 um ráðstafanir til að stuðla að stækkun atvinnu- og þjónustusvæða á Vestfjörðum í kjölfar samdráttar í þorskafla var ríkistjórninni heimilað að veita Byggðastofnun sérstakt framlag að fjárhæð allt að 300 milljónir króna til að standa straum af víkjandi lánnum til sjávarútvegsfyrirtækja á Vestfjörðum sem vilja sameinast og til að styðja nýjungar í atvinnulífi.

Í framangreindum lögum var jafnframt kveðið á um að forsenda fyrir lánveitingunum væri að sérstakur starfshópur, sem forsætisráðherra skipaði, hefði gert tillögu um afgreiðslu á lánsúmsóknum viðkomandi fyrirtækja. Í starfshópnum voru fjórir menn, einn tilnefndur af Byggðastofnun, einn af fjármálaráðherra, einn af félagsmálaráðherra og einn skipaður af forsætisráðherra án tilnefningar og var hann formaður starfshópsins. Starfshópurinn setti sér verklagsreglur, auglýsti eftir umsækjendum þar sem kveðið var á um þau skilyrði sem sett voru og afgreiddi síðan umsóknirnar til stjórnar Byggðastofnunar til samþykktar eða synjunar.

Athygli vekur að sérstakri nefnd var falin framkvæmd Vestfjarðaaðstoðarinnar í ljósi þess að starfandi er stofnun innan stjórnkerfisins sem ætti að hafa sérþekkingu á þessu sviði þ.e.a.s. Byggðastofnun. Vinnubrögð nefndarinnar við upplýsingaöflun og greiningu á stöðu umsækjenda og sérstaklega skilyrta afgreiðslu lána eru ólík því sem tíðkast að jafnaði hjá stjórn Byggðastofnunar. Ríkisendurskoðun hefur ekki gert úttekt á afgreiðslum nefndarinnar, en það verklag sem þarna var viðhaft virðist vera til fyrirmyndar.

Byggðastofnun var eingöngu afgreiðsluaðili í þessu máli og greiddi út lán í samræmi við ákvarðanir nefndarinnar á árunum 1994 og 1995. Samtals hafa verið afgreidd lán að fjárhæð 209 milljónir króna til 5 fyrirtækja og lagðar 188 milljónir króna í afskriftasjóð. Veittir styrkir nema 15 milljónum króna. Óafgreidd eru 2 lán samtals að fjárhæð 68 milljónir króna þar sem lantakendur eru ekki búnir að uppfylla skilmála nefndarinnar. Byggðastofnun hefur fengið greitt í samræmi við útborganir lánanna og lagt 90% af veittum lánnum í afskriftasjóð.

6.5 Tengsl við aðra sjóði

Lánveitingar og umsýsla lána er enn nokkuð fyrirferðamikill málaflokkur í starfsemi Byggðastofnunar þótt að með breytingum laga nr. 39/1991 hafi átt að flytja áhersluna í starfi stofnunarinnar frá því að vera lánastofnun yfir í það að vera þróunarstofnun. Við skoðun á hlutverki Byggðastofnunar og þeirri lánastarfsemi sem þar er stunduð er eðlilegt að kanna hvort ekki megi fá öðrum sjóðum eða lánastofnunum það verkefni í hendur. Má íhuga hvort stofnuninni tækist ekki betur að sinna því meginhlutverki sínu að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri þróun byggðar í landinu ef hún legði af almennar lánveitingar, en næði þess í stað fram markmiðum sínum með veitingu áhættufjár og styrkjum.

Þeir aðilar sem hugsanlega gætu tekið við almennum lánveitingum stofnunarinnar eru bankar, sparisjóðir og sjóðir í eigu og umsjón ríkisins. Í árslok 1995 var hlutfallsleg skipting útistandandi lána hjá Byggðastofnun eftirfarandi:

Tafla 25 Hlutfallsleg skipting útistandandi lána í árslok 1995

Atvinnugrein	Hlutfall
Sjávarútvegur	67,3%
Iðnaður	11,1%
Þjónustustarfsemi	7,5%
Bæjar og sveitarfélög	6,2%
Fiskeldi	4,2%
Annað	3,7%
Samtals	100,0%

Ef tekið er mið af skiptingu útistandandi lána má ætla að Fiskveiðasjóður, Iðnlánasjóður og Stofnlánadeild landbúnaðarins gætu tekið við lánastarfsemi Byggðastofnunar þar sem hlutverk þessara sjóða lögum samkvæmt er á margan hátt sambærilegt.

Hlutverk Fiskveiðasjóðs er samkvæmt 2. gr. laga nr. 44/1976:

„Hlutverk Fiskveiðasjóðs er að efla framleiðslu og framleiðni í fiskveiðum, fiskiðnaði og skyldri starfsemi með því að veita stofnlán með veði í fiskiskipum, nýsmíðuðum og eldri, vinnslustöðvum, vélum og mannvirkjum, sem að dómi sjóðsstjórnar eru í þágu sjávarútvegsins, þ.á.m. skipasmíðastöðvum, dráttarbrautum, viðgerðarverkstæðum, veiðarfæragerðum og verbúðum.“

Hlutverk Iðnlánasjóðs er samkvæmt 1. gr. laga nr. 76/1976.

„Tilgangur Iðnlánasjóðs er að efla framleiðslu og framleiðni í iðnaði með því að veita stofnlán og styðja við almennt umbótastarf í iðnaði.“

Hlutverk Stofnlánadeildar landbúnaðarins er samkvæmt 1. gr. laga nr. 45/1971.

„Hlutverk Stofnlánadeildar landbúnaðarins er að efla framleiðslu og framleiðni í íslenskum landbúnaði og treysta byggð í sveitum landsins. Hún veitir fjármagni til framkvæmda á sveitabýlum og til þróunarfyrirtækja landbúnaðarins svo sem tilgreint er í lögum þessum.“

Auk þessara sjóða má benda á Ferðamálasjóð og Framleiðnisjóð landbúnaðarins.

Hlutverk Ferðamálasjóðs er samkvæmt 21. gr. laga nr. 79/1985.

Ferðamálasjóður er stofnlánasjóður þeirra starfsgreina sem ferðapjónusta byggist einkum á. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að þróun íslenskra ferðamála með lánum og styrkveitingum.

Hlutverk Framleiðnisjóðs er samkvæmt 1. gr. laga nr. 89/1966.

„Stofna skal sjóð, er nefnist Framleiðnisjóður landbúnaðarins. Hlutverk sjóðsins skal vera það að veita styrki og lán til framleiðniaukningar og hagræðingar í landbúnaði og atvinnurekstrar á bújörðum. Má jöfnum höndum styrkja rannsóknir og framkvæmdir, er miða að lækkun framleiðslu- og dreifingarkostnaðar, svo og framkvæmdir, er stefna að því að samræma landbúnaðarframleiðsluna þörfum þjóðfélagsins miðað við markaðsaðstæður innan lands og utan á hverjum tíma.

Lán og styrki úr sjóðnum má meðal annars veita til einstakra bænda, vinnslustöðva, ræktunarsambanda og vísindastofnana. Við styrkveitingar til einstakra bænda skal að öðru jöfnu taka tillit til efnahags þeirra.“

Með þeim breytingum að fá öðrum í hendur það hlutverk að stunda lánastarfsemi er komið í veg fyrir að sá sem gerir áætlun fylgi henni sjálfur eftir með lánveitingu heldur er það annarra að meta þær áætlanir og þá möguleika sem fyrir hendi eru. Ef það er vilji stjórnvalda og í samræmi við fyrirfram ákveðna stefnu að bæta skuli aðstöðu ákveðinna fyrirtækja eða landshluta með lánveitingum en lántakendur hafi ekki yfir að ráða nægjanlegum tryggingum fyrir lánveitingunni eða mikil áhætta er henni samfara, gæti stofnun eins og Byggðastofnun gripið inn í slíkt með veitingu áhættufjár eða sérstakra styrkjum.

Ríkisendurskoðun vill enn fremur benda á að þörf er á samræmingu á markmiðum hinna einstöku opinberu sjóða sem veita fjármagni til atvinnustarfsemi á landsbyggðinni. Tryggja þarf að þessir sjóðir fylgi sömu stefnu við lánveitingar og úthlutanir óafturkræfra framlaga þannig að uppbygging atvinnugreinar sé sömu forsendum háð. Í þessu sambandi má einkum benda á starfsemi Byggðastofnunar, Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og Ferðamálasjóðs. Við fyrirhugaða endurskoðun á starfsemi opinberra sjóða er nauðsynlegt að litið sé til Byggðastofnunar með það fyrir augum að almennri lánastarfsemi hennar sé betur fyrir komið annars staðar. Eins og fram hefur komið er það álit Ríkisendurskoðunar að stefnumótun í byggðamálum og það óafturkræfa fjármagn sem veitt er af opinberum aðilum til að vinna að þeim stefnumálum sem mörkuð hafa verið eigi að heyra undir Byggðastofnun.

7. Styrkveitingar og þróunarverkefni

7.1 Afgreiðsla styrkumsókna

Í samræmi við sitt lögbundna hlutverk getur Byggðastofnun veitt styrki til að bæta aðstöðu til búsetu í einstökum byggðarlögum og koma í veg fyrir að óeðlileg byggðaröskun eigi sér stað eða lífvænlegar byggðir fari í eyði.

Styrkir skulu veittir á grundvelli umsókna nema að sérstakar ástæður þar að lútandi séu fyrir hendi. Umsækjendum ber að sækja um styrki á þar til gerðu umsóknareyðublaði. Krafa er gerð um að verkefnið sem styrkja á sé hafið. Styrkurinn er yfirleitt greiddur út í tveimur hlutum og þarf að liggja fyrir greinagerð um framgang verkefnisins áður en seinni hlutinn er greiddur út. Forstjóri og forstöðumenn fyrirtækjasviðs og þróunarsviðs fara yfir umsóknirnar og skila þeir álitinu sínu til stjórnar sem tekur ákvörðun um styrkveitingar eins og vera ber samkvæmt lögum um stofnunina.

Á árinu 1995 var tekin upp sú nýbreytni að auglýsa eftir umsóknum um styrki og voru þeir auglýstir tvisvar á því ári. Var almenn ánægja með hið nýja fyrirkomulag. Á árinu 1996 var ætlunin að auglýsa eftir umsóknum um styrki og jafnframt afmarka þau verkefni sem veita ætti styrkina til. Hins vegar tók stjórn Byggðastofnunar þá ákvörðun í ársbyrjun 1996 að auglýsa ekki eftir umsóknum um styrki m.a. vegna þess að ekki væri nægilegt fjármagn fyrir hendi.

Ríkisendurskoðun telur að Byggðastofnun eigi skilyrðislaust að auglýsa eftir umsóknum um styrki og jafnframt tilgreina hvers konar verkefni ætlunin er að styrka á viðkomandi ári. Þá þarf að tryggja að við afgreiðslu og úthlutun styrkja fylgi Byggðastofnun ákveðnum verklagsreglum. Slíkt er í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og tryggir jafnræði á milli umsækjenda.

7.2 Skipting styrkveitinga

Styrkveitingar Byggðastofnunar námu 841,3 milljónum króna á árunum 1985 til 1995. Á þessu árabili var 571 einstaklingur og lögaðilar styrktir og hefur hver styrkþegi fengið að meðaltali 1,5 milljónir króna.

Dreifing styrkja eftir fjárhæðum var eftirfarandi árin 1985-1995:

Tafla 26 Dreifing styrkja eftir fjárhæðum

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í þ.kr.	Fjöldi styrkja	Fjárhæð m.kr.	% af fjölda	% af Meðalfjárh. fjárhæð	Meðalfjárh. styrks
0-500	259	74	45%	9%	286
501-1000	144	102	25%	12%	710
1001-50000	168	665	30%	79%	3.958
Samtals	571	841	100%	100%	1.473

Fjárhæð styrkja til einstaklinga og lögaðila er á bilinu frá 25 þúsundum króna til 34 milljóna króna. Eins og taflan hér að framan ber með sér fengu flestir styrkþegar tiltölulega lága styrki eða að jafnaði rúmar 400 þúsundir króna. Styrkveitingar til þessara aðila svara til 21% af heildarfjárhæð styrkja. Alls 30% styrkþega fengu að meðaltali tæpar 4,0 milljónir króna í styrk eða 79% af veittum styrkjum stofnunarinnar. Hæstu 10 styrkþegarnir fengu samtals 250 milljóna króna fyrirgreiðslu eða 30% af veittum styrkjum á tímabilinu. Hæstu styrkirnir hafa verið veittir til sjávarútvegs- og fiskeldisfyrirtækja eingöngu vegna erfiðleika í rekstri eða niðurfellinga skulda. Mun minni styrkir hafa verið veittir til nýsköpunar og þróunarstarfs. Þær styrkveitingar einkennast fyrst og fremst af því að veittir hafa verið tiltölulega margir og smáir styrkir.

Heildarútlánaáætlun Byggðastofnunar á að fela í sér stefnumörkun fyrir styrkveitingar. Frá árinu 1985 og fram til þess tíma að samþykktar voru breytingar á lögum um stofnunina árið 1991 er ekki hægt að merkja í áætlunum stofnunarinnar að mótuð hafi verið stefna sem fylgja átti við úthlutanir styrkja. Með lagabreytingunni árið 1991 er lögð sérstök áhersla á stuðning stofnunarinnar við atvinnuráðgjöf, atvinnuþróunarstarf og ýmis þróunarverkefni. Kemur sú áherslubreyting fram í styrkjastefnu hennar fyrir árið 1992. Sú stefna sem fylgja átti við úthlutun almennra styrkja var fyrst og fremst að úthluta til verkefna sem hafa nýsköpun í atvinnulífi að markmiði á viðkomandi svæði, vöruþróun, markaðsmál og að auka hæfni starfsmanna. Þá er lögð áhersla á samstarfsverkefni milli fyrirtækja og við rannsókn- og menntastofnanir. Stefnan sem hér er lýst hefur verið nær óbreytt á síðastliðnum árum.

Í eftirfarandi töflu má sjá dreifingu styrkja á árabílinu 1985 til 1995 á föstu verðlagi:

Tafla 27 Dreifing styrkja eftir árum

Ár	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
M.kr.	7,4	8,1	24,2	12,2	62,0	190,3	151,4	101,6	90,4	61,6	132,0

Styrkveitingar stofnunarinnar voru tiltölulega litlar framan af. Á árunum 1989-1991 var veitt talsvert af svokölluðum byggðastyrkjum auk þess sem fyrirtækjum voru veittir styrkir til greiðslu lána hjá stofnuninni. Þá var veitt nokkuð af styrkjum til fiskeldisfyrirtækja og fóðurstöðva. Samtals námu styrkveitingar vegna þessa rúmum 300 milljónum króna eða um 75% af styrkveitingum þessara þriggja ára. Á árinu 1992 verður nokkur breyting á styrkveitingum stofnunarinnar. Frá því ári tekur hún þátt í kostnaði við störf atvinnuráðgjafa í samræmi við breytingu á lögum um stofnunina frá árinu 1991 auk þess sem veitt var meira fjármagni til ýmissa þróunarverkefna og ferðamálasamtaka. Námu styrkir til þessarar verkefna rúmum 180 milljónum króna á árunum eða tæpum 50% af styrkveitingum árána 1992-1995.

Styrkjum hefur verið skipt á milli kjördæmanna og atvinnugreina á árabílinu 1985 til 1995 sem hér segir:

Tafla 28 Styrkir eftir kjördæmum og atvinnugreinum 1985-1995

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Sjávar- útvegur	Land búnaður	Iðnaður	Ferða- þjónusta	Sveitar- félög	Annað	Alls
Reykjavík	3,4	28,9	11,8	13,4	0,0	5,5	63,0
Reykjanes	2,0	0,5	5,6	6,2	0,0	22,1	36,4
Vesturland	2,2	5,7	5,1	3,0	9,7	25,3	51,0
Vestfirðir	65,0	13,9	11,5	6,2	15,0	27,2	138,8
Norðurl. vestra	31,9	36,6	15,4	6,5	0,7	27,1	118,2
Norðurl. eystra	37,0	47,9	45,3	12,7	19,4	35,2	197,5
Austurland	35,8	9,7	12,6	7,2	6,9	36,6	108,8
Suðurland	21,0	27,8	40,2	6,4	0,3	31,9	127,6
Samtals	198,3	171,0	147,5	61,6	52,0	210,9	841,3

Ef horft er til hvaða kjördæma styrkirnir hafa farið hefur Norðurland eystra fengið mest af styrkjum eða rúm 23%. Til Vestfjarða hafa farið 16,5% af heildarfjárhæð styrkja, 15,2% til Suðurlands, 14,1% til Norðurlands vestra og 12,9% til Austurlands. Mun minna hefur farið til Reykjanes og Vesturlands. Því hefur verið haldið fram að þau kjördæmi sem ekki hafa svæðisskrifstofu komi verr út við úthlutun styrkja en ella. Samkvæmt ofangreindum upplýsingum hefur sú skoðun átt við

nokkur rök að styðjast ef Suðurland er undanskilið. Ástæðan er einkum sú að svæðisskrifstofur eru betur í stakk búnar til að hvetja fólk til að sækja um styrki. Með því að auglýsa eftir umsóknum um styrki má ætla að komið sé í veg fyrir mismunun af þessu tagi.

Sé horft á dreifingu styrkja eftir atvinnugreinum hefur mest af styrkjunum farið til sjávarútvegs eða tæp 24%. Til landbúnaðar fóru liðlega 20%, til iðnaðar rúm 17% og í önnur verkefni fóru 39%.

Ef litið er til tilgangs styrkveitinganna hefur stærstur hluti þeirra farið í rekstur eða tæpar 200 milljónir króna sem svarar til um 23%. Til niðurfellinga skulda hafa farið rúmar 110 milljónir króna eða 13%. Til nýrra atvinnukosta, fjárfestingar, markaðssetningar og vöruþróunar hafa farið um 260 milljónir króna eða 31%. Þannig má ætla að ríflega þriðjungur styrkveitinga hafi farið til að viðhalda rekstri starfandi einstaklinga eða lögaðila, en tæplega þriðjungur í að auka nýsköpun og fjölbreytni atvinnulífs. Stór hluti þess fjármagns sem ætlað er til styrkveitinga er bundinn í ákveðnum verkefnum. Má nefna að til atvinnuráðgjafar hafa farið rúmar 100 milljónir króna eða um 12% af heildarfjárhæð styrkja síðastliðin ellefu ár og til átaksverkefna hafa farið rúmar 50 milljónir króna eða um 6% af heildarfjárhæð styrkja.

Þrátt fyrir að á síðari árum hafi Byggðstofnun markað skýrar þá stefnu sem fylgja ber við almennar styrkveitingar skortir á að fram komi í heildarútlánaáætlun til hvaða landshluta og atvinnugreina stofnunin muni beina aðstoð sinni á að komandi ári svo og hvaða tilefni réttlæti aðstoð og með hvaða skilyrðum aðstoðin skuli veitt eins og ákvæði reglugerðar nr. 51/1992 kveður á um.

Enginn skipulögð athugun hefur verið gerð á því hvernig til hefur tekist með þau verkefni er styrkt voru. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fylgja styrkveitingum stofnunarinnar eftir sem og annarri fyrirgreiðslu til þess að hægt sé að meta árangur starfseminnar og í framhaldi af því taka mið af þeim árangri við stefnumörkun komandi ára.

7.3 Umsýsla og árangur af styrkveitingum

Ríkisendurskoðun tók úrtak af styrkjum Byggðastofnunar með það að markmiði að kanna ýmsa þá þætti er varða umsýslu og árangur af styrkveitingum.

Tekið var úrtak úr umsóknum tuttugu fyrirtækja, samtaka og einstaklinga á árunum 1985 til 1995 og var sautján þeirra sent bréf í framhaldi af því. Í bréfinu var þess farið á leit að þeir svöruðu nokkrum spurningum er vörðuðu samskipti við Byggðastofnun og árangur af styrkveitingunni.

Skipting styrkjanna sem komu til frekari skoðunar var sem hér segir:

Tafla 29 Skipting styrkja í úrtaki

Styrkþegi	Fjöldi
Bæjar og sveitafélög	4
Fyrirtæki	3
Ýmis samtök	6
Einstaklingar	4

Í fyrsta lagi var spurt um ástæður umsókna um styrki. Ástæðurnar reyndust vera æði misjafnar s.s. vegna atvinnuskapandi verkefna, átaks vegna samdráttar á sauðfjársvæðum, ferðaþjónustu, átaksverkefna, kynningarátaks og fleiri verkefna.

Í öðru lagi var spurt hvers vegna ekki hafi verið leitað til annarra sjóða eða stofnana. Svörin voru flest á þann veg að reynt hafi verið víða, en að Byggðastofnun hafi verið eini möguleikinn, að umsókn hafi verið samkvæmt auglýsingu eða að stjórnarmaður hafi benti viðkomandi á að sækja um styrk.

Í þriðja lagi var spurt um skoðun styrkþega á þjónustu aðal-skrifstofu eða svæðisskrifstofu. Almennt séð var umsögn styrkþega um vinnubrögð starfsmanna Byggðastofnunar góð og fannst þeim í flestum tilfellum þeir hafa staðið faglega að verki. Nokkurrar óánægju gætti þó hjá sumum sem töldu sig hafa borið skarðan hlut frá borði í samanburði við aðra.

Í fjórða lagi var spurt um afgreiðslutíma stofnunarinnar. Svörin voru nokkuð mismunandi eða allt frá því að afgreiðslutíminn væri

eðlilegur og til þess að hann hafi verið of langur og á þann hátt tafið fyrirhugaðar framkvæmdir.

Í fimmta lagi var spurt hvort árangur hafi orðið af styrkveitingunni. Almennt voru styrkþegar ánægðir með fenginn hlut og töldu hann hafa skilað árangri þó svo það væri í mismunandi mæli. Ellefu af sautján sem fengu fyrirspurn höfðu aldrei áður fengið styrk, en fimm höfðu áður fengið styrk.

Almennt má segja að Byggðastofnun hafi fengið góða einkunn fyrir þjónustu sína við styrkumsækjendur sérstaklega þegar stofnunin auglýsti eftir umsóknum. Almennt var álitid afar slæmt að hætt væri að auglýsa eftir styrkjum. Auglýsingar gæfu öllum sama tækifærið, auk þess sem áhugasamir einstaklingar og fyrirtæki vissu ekki að hægt væri að sækja um styrk ef ekki væri auglýst.

7.4 Sérstakir styrkir

Í samræmi við hlutverk sitt hefur Byggðastofnun verið falið að sinna sérstökum verkefnum. Má þar m.a. nefna styrki vegna samdráttar í sauðfjárrækt, 500 tonna kvótaúthlutun og smábátastyrki. Þessi þrjú verkefni sem Byggðastofnun var falið að vinna fóru fram í samræmi við sérstaklega samþykktar reglur og öll vafaatriði sem komu upp hafa verið afgreidd. Hér var um hreina stjórnsýsluáðgerð að ræða sem Byggðastofnun var falin og hefur ekki komið upp ágreiningur um framkvæmdina sem Ríkisendurskoðun er kunnugt um.

Í búvörusamningi þeim sem gerður var á milli ríkisstjórnarinnar og bænda á árinu 1991 voru ákvæði í viðauka II um stuðningsáðgerðir. Þar kemur fram að Byggðastofnun verði útvegað fjármagn til að greiða fyrir annarri atvinnuuppbyggingu á þeim stöðum sem viðkvæmastir eru fyrir samdrætti í sauðfjárframleiðslu og er getið eftirfarandi fjárhæða í því sambandi:

Tafla 30 Framlög til Byggðastofnunar v/sauðfjárræktar í m.kr.

Ár	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Samtals
M.kr.	100	100	50	50	50	50	400

Ágreiningur var um frá upphafi hvort Byggðastofnun ætti að leggja þetta fé fram eða hvort framlög ættu að koma frá ríkinu. Á árinu 1993 var einungis búið að greiða Byggðastofnun 20 milljónir króna til að standa við þetta ákvæði.

Landbúnaðarnefnd Alþingis fór þess á leit við Byggðastofnun á árinu 1993 að hún gerði úttekt á afkomu sauðfjárræktar í landinu með tilliti til þeirra alvarlegu framtíðarhorfa í sauðfjárrækt sem leiða af stöðugum samdrætti í framleiðslu sauðfjárafurða. Í því sambandi óskaði nefndin að eftirfarandi atriði yrðu upplýst:

1. Áhrif samdráttarins á kjör sauðfjorbænda.
2. Til hvers framangreindur samdráttur kann að leiða í þróun byggðarlaga sem einkum byggja afkomu sína á sauðfjárrækt.
3. Hvaða áhrif samdrátturinn hefur á atvinnu í þeim byggðakjörnum sem byggja afkomu sína m.a. á viðskiptum við þessa grein.

Í skýrslunni var rakið hvaða breytingar höfðu orðið á fjölda sauðfjorbænda og bústofni þeirra. Greint var frá því að framleiðendum hefði ekki fækkað þrátt fyrir uppkaupt ríkisins á framleiðslurétti og að meðalþú hafi því minnkað. Tilgreint var í hversu miklum mæli sauðfjorbændur hafi tekjur af annarri atvinnustarfsemi og hver kjör þeirra eru sem ekki hafa tekjur af öðru en sauðfjárrækt. Loks voru tiltekin þau svæði þar sem sauðfjorbúskapur hefur mest áhrif á atvinnulíf. Í framhaldi af skýrslunni gerði stjórn Byggðastofnunar samþykkt þar sem skilgreint var hvaða svæði landsins væru háðust sauðfjárrækt, en það voru þau sveitarfélög þar sem sauðfjárrækt var yfir fjórðungur ársverka árið 1990.

Í fjárukalögum ársins 1994 og fjárlögum ársins 1995 voru stofnuninni veittar 110 milljónir króna sem markaðar voru tilteknum verkefnum. Þar af var veitt 70 milljóna króna framlag vegna samdráttar í sauðfjárrækt í samræmi við viðauka II í búvörusamningi frá 1991. Í nefndaráli meirihluta fjárlaganefndar með frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 1994 eru tilgreindar þær meginforsendur er úthlutun fjárens átti að byggja á. Styrkja átti nýjungar í atvinnulífi á svokölluðum sauðfjarræktarsvæðum og þá starfsemi sem fyrir var og tengdist sauðfjarræktarframleiðslu. Í þessu sambandi var tiltekið að veita ætti afurða- og vinnslustöðvum styrki til að gera þeim kleift að fá viðurkenningu til

útflutnings til mikilvægra erlendra markaðssvæða. Þá átti að efna til sérstakra átaksverkefna á hverju svæði í samráði við heimamenn sem hefðu það að markmiði að efla frumkvæði og nýjungar í atvinnulífi.

Í starfsáætlun Byggðastofnunar fyrir árið 1995 kom fram að gera þyrfti áætlun í samráði við Framleiðnisjóð landbúnaðarins um hversu mörg og hvaða sláturhús yrðu gerð hæf til útflutningsframleiðslu. Ákveðið var að senda ýmsum aðilum á sauðfjárræktarsvæðum kynningarbréf um átaksverkefni þar sem fram kæmi að stofnunin væri tilbúin að styrka slík verkefni. Þá var tilgreint að verja ætti verulegum hluta fjárens til að styrkja fyrirtæki, einstaklinga og atvinnuþróunarfélög, þ.m.t. sláturhús og afurðastöðvar, vegna nýjunga í atvinnulífi á sauðfjársvæðum eins og stjórn Byggðastofnunar hafði ákveðið þau. Loks átti að leggja það fé sem ekki fór til styrkveitinga á afskriftareikning til að gera stofnuninni kleift að lána á þessi svæði.

Byggðastofnun auglýsti eftir styrkjum sem veita ætti til svæða sem hefðu borið skertan hlut frá borði vegna samdráttar í sauðfjárrækt. Heimilt var að styrkja hverskonar starfsemi á þeim svæðum sem að mestum hluta byggðu afkomu sína á þjónustu við sauðfjárbúskap. Á þeim svæðum sem þjónusta við sauðfjárbúskap var minni skyldi styrkja þá sem tengdust greininni á einn eða annan hátt. Í lokaúthlutun var vikið frá þessari samþykkt og veittur styrkur á svæði sem ekki var hægt að flokka á framangreindan hátt. Við úthlutun á styrkjum til afurða- og vinnslustöðva var leitast við að ná fram hagræðingu við slátrun sauðfjár og kjötvinnslu til útflutnings að höfðu samráði við Bændasamtökin. Enn fremur var tekið fyrir sérstakt verkefni til að efla loðdýrabúskapinn að nýju. Á árinu 1995 voru veittir styrkir í tengslum við búvörusamninginn frá árinu 1991 að fjárhæð 44 milljónir króna.

Byggðastofnun fékk úthlutað 20 milljónum króna samkvæmt fjáraukalögum ársins 1994 og 20 milljónum króna á fjárlögum ársins 1995. Fjármagnið skyldi nota til að bæta eigendum smábáta á aflamarki upp þá tekjuskerðingu sem þeir höfðu orðið fyrir vegna samdráttar í aflaheimildum. Starfsmenn stofnunarinnar sömdu úthlutunarreglur sem stjórnin samþykkti í júlí 1995. Fjármagnið skyldi nota til að styrkja þá sem höfðu útgerð smábáta á aflamarki að meginatvinnu eða sem höfðu umtalsverðan hluta framfærslu sinnar af slíkri útgerð. Styrkveitingin tók mið af tímabilinu sem báturinn hafði verið í eigu einstaklingsins og ekki var veittur styrkur til annarra félaga en þeirra sem höfðu útgerð að meginatvinnu. Einnig var við það miðað að þeir einir fengju styrk sem hefðu meira en eins tons veiðiheimild af þorski.

Neðri mörk styrkveitingar var 15 þúsund krónur en efri mörk 400 þúsund krónur. Komu útgerðir 508 báta til skoðunar og hlutu 295 styrk. Úthlutun styrkja var að fullu lokið árið 1996.

Samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða í lögum nr. 83/1995 var Byggðastofnun falið að úthluta aflaheimildum til krókabáta. Ákvæðið kveður á um að á fiskveiðiárunum 1995/1996 til og með 1998/1999 skuli Byggðastofnun hafa árlega til ráðstöfunar 500 tonna þorskaflahámark af óslægðum fiski. Aflahámarkinu skuli stofnunin úthluta til krókabáta sem gerðir eru út frá byggðalögum sem algjörlega eru háð veiðum slíkra báta og standa höllum fæti.

Á stjórnarfundum í desember 1995 voru úthlutunarreglurnar samþykktar þar sem lögð var áhersla á að þeir staðir einir kæmu til greina þar sem 50% af aflanum kæmi af krókabátum. Einnig var tekið mið af mikilvægi sjávarútvegs og að hlutfall ársverka í sjávarútvegi væri yfir 10%. Á grundvelli þessara reglna úthlutaði stofnunin 420 tonnum til eftirfarandi útgerðarstaða.

Tafla 31 Úthlutun aflaheimilda til krókaleyfisbáta

Staður	Fjöldi báta	Þorskafla- hámark	Tillaga um viðbót	Hlutfallsleg viðbót
Tálknafjörður	12	582,7	112,9	19,4%
Suðureyri	13	737,2	117,8	16,0%
Árneshreppur	1	33,3	8,3	24,9%
Grímsey	8	518,7	68,8	13,3%
Bakkafjörður	11	286,6	69,1	24,1%
Borgarfjörður eystri	5	181,9	43,1	23,7%
Samtals	50	2.340,4	420,0	17,9%

Lögð var áhersla á að bæta þeim frekar upp samdrátt sem ekki höfðu mikið af þorskaflaheimildum fyrir og nam hlutfallsleg viðbót úthlutunarinnar um 18% af aflaheimildunum byggðalagsins. 80 tonna aflamark var skilið eftir til úthlutunar síðar til að jafna hugsanlegar reikningssekkjur ef forsendur útreikninganna reyndust eitthvað rangar og var þeirri úthlutun lokið á árinu 1996.

7.5 Þróunarverkefni

Með breytingum þeim er gerðar voru á lögum um Byggðastofnun árið 1991 var lögð meiri áhersla á þróunarstarf stofnunarinnar. Fólu þær m.a. í sér ýmis verkefni er tengdust atvinnuþróunarstarfi. Byggðastofnun var þannig áfram heimilað að eiga aðild að atvinnuþróunarfélögum og var auk þess ætlað að starfa að ýmsum verkefnum í samvinnu við þau. Þá var stofnuninni ætlað að taka virkan þátt í starfi atvinnuráðgjafa og kostnaði við það starf. Enn fremur var stofnuninni heimilt að styrkja atvinnuþróunarverkefni af ýmsum toga. Með þessum breytingum átti að leggja áherslu á að auka ábyrgð heimamanna á eigin málum (valddreifing).⁹ Heimamenn skyldu taka virkan þátt í atvinnuþróunarverkefnum og sýna frumkvæði í þeim málum, en Byggðastofnun myndi sinna þar ákveðnu forystuhlutverki og veita verkefnum stuðning með þekkingu og fjármagni.

Frá árinu 1985 hefur Byggðastofnun styrkt störf atvinnuráðgjafa og atvinnuþróunarfélaga um 103,2 milljónir króna og veitt 53,6 milljónum króna til átaksverkefna. Það svarar til tæplega fimmtungs af heildarstyrkveitingum stofnunarinnar.

7.5.1 Atvinnuráðgjafar

Störf atvinnuráðgjafa má rekja allt til ársins 1981 þegar iðnaðarráðuneytið beitti sér fyrir störfum iðnráðgjafa sem ráðnir voru til að efla atvinnu í landinu. Iðntæknistofnun sá um að vera tengiliður við atvinnuráðgjafana og var sá háttur hafður á allt til ársins 1991, en þá var samþykkt breyting á lögum um Byggðastofnun sem fól í sér að stofnunin tók þátt í starfi atvinnuráðgjafa sem skyldu starfa í hverju kjördæmi. Í reglugerð nr 51. frá 5. febrúar 1992 er nánari umfjöllun um atvinnuráðgjafa og segir þar:

„Í hverju kjördæmi skal starfa a.m.k. einn atvinnuráðgjafi og hlutverk hans er að stunda almenna atvinnuráðgjöf á starfsvæði sínu.

Byggðastofnun skal hafa frumkvæði að því að gert verði samkomulag um starf atvinnuráðgjafa milli sveitarfélaga, samtaka þeirra, félag vinnuveitenda og launþega og annarra aðila, sem rétt þykir að eigi aðild að starfi atvinnuráðgjafa í viðkomandi kjördæmi. Í þeim samningi skal kveðið á um skiptingu kostnaðar af starfi atvinnuráðgjafa í viðkomandi kjördæmi. Í þeim samningi

⁹Fylgiskjal II með frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 64/1985 um Byggðastofnun.

skal kveðið á um skiptingu kostnaðar af starfi atvinnuráðgjafa, starfsskyldur hans og stjórn og eftirlit með starfi hans. Byggðastofnun skal að jafnaði greiða hluta kostnaðar við starf a.m.k. eins atvinnuráðgjafa í hverju kjördæmi auk þess sem stofnunin veitir faglega ráðgjöf og aðstoðar atvinnuráðgjafa við störf þeirra.

Atvinnuráðgjafi skal hafa samstarf við aðra aðila sem vinna að ráðgjafar- og leiðbeiningarstarfi á sviði atvinnumála í kjördæminu. Atvinnuráðgjafar kjördæmanna skulu einnig vinna að samstarfi atvinnuþróunarfélaga innan viðkomandi kjördæmis og er heimilt að fela þeim framkvæmdastjórn þeirra ef um semst.“

Atvinnuráðgjafarnir eru starfsmenn samtaka í viðkomandi bæjar- eða sveitarfélagi s.s. atvinnuþróunarfélaga sem eru rekin af sveitarfélögum í kjördæmunum eða af öðrum lögaðilum. Þegar Byggðastofnun hóf styrkveitingar til atvinnuráðgjafa var ákveðið að ganga til samninga við þá aðila sem höfðu annast ráðgjöfina og við það miðað að styrkurinn nægði til að standa straum af launum ráðgjafans og ferðum hans um umdæmi sitt. Styrkur Byggðastofnunar til atvinnuráðgjafa er greiddur samkvæmt ákveðnum reglum til þeirra aðila sem samkvæmt samningi annast ráðgjöfina. Má skipta honum upp á milli atvinnuþróunarfélaga ef fleiri en einn ráðgjafi er starfandi á svæðinu. Á árinu 1995 voru ellefu atvinnuráðgjafar styrktir af Byggðastofnun. Námu styrkir til þeirra 26 milljónum króna og má skipta styrknum upp í þrjá hluta.

- A. Hvert kjördæmi fékk greiddar 1.200 þúsund krónur sem óbundið framlag.
- B. Greitt er rekstrarframlag fyrir einn atvinnuráðgjafa, 1.786 þúsundir króna, í hverju kjördæmi, nema Norðurlandi eystra sem fær tvöfalda greiðslu.
- C. Greitt er sérstakt framlag til hvers starfsvæðis vegna ferðakostnaðar sem er mismunandi eftir stærð og fjarlægð svæðisins frá Reykjavík.

Byggðastofnun gerði skriflega samninga við þá sem annast atvinnuráðgjöf. Þar var kveðið á um helstu skyldur viðkomandi aðila jafnframt því sem gengið var frá greiðslum stofnunarinnar til þeirra sem ráðgjöfina annast og með hvaða hætti hún hafi umsjón með starfseminni. Þar sem ráðgjöfin er rekin á vegum lögaðila á Byggðastofnun að jafnaði

mann í stjórn viðkomandi félags en þar sem annað rekstrarform er á ráðgjöfinni tilnefni stofnunin fulltrúa til samstarfs við viðkomandi aðila.

Þau meginverkefni sem atvinnuráðgjafar eiga að vinna að eru að vera fyrirtækjum í kjördæmunum til ráðgjafar um ýmis tækifæri og hugmyndir sem koma upp og vera atvinnulífinu til framdráttar. Störf atvinnuráðgjafanna eru nokkuð svipuð og byggjast þau fyrst og fremst á ráðgjöf og aðstoð við nýsköpun og umsóknir um styrki eða lán. Ráðgjöfin er bæði veitt fyrirtækjum og einstaklingum. Unnið er að fjárhagslegri endurskipulagningu, gerðar áætlanir og reynt að aðstoða fyrirtækin eftir því sem kostur er. Ráðgjöfin er einnig á sviði láns- og styrkumsókna til Byggðastofnunar og aðstoða atvinnuráðgjafarnir flesta þá sem sækja um styrki til Byggðastofnunar. Nýsköpunarverkefni eru nokkuð umfangsmikil því reynt er að aðstoða einstaklinga og fyrirtæki við að brydda upp á nýjungum sem geta skapað störf. Ráðgjafarnir hafa í nokkrum tilfellum verið fengnir til að vinna að sérstökum verkefnum innan sinna byggðarlaga og má þar m.a. nefna sameiningu fyrirtækja og hefur Byggðastofnun styrkt slík verkefni sérstaklega.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að atvinnuráðgjafar gæfu upp skiptingu starfa sinn á árinu 1995. Einungis tveir atvinnuráðgjafar skiluðu umbeðnum upplýsingum og var skipting starfa þeirra eftirfarandi:

Tafla 32 Skipting starfa atvinnuráðgjafa

Skipting starfa	Ráðgjafi 1	Ráðgjafi 2
Bein ráðgjöf	60%	25%
Aðstoð við styrkumsóknir	10%	15%
Aðstoð við nýsköpun	30%	60%

Sá grunnur sem atvinnuráðgjafarnir byggja á er að jafnaði rekstrar- eða tæknileg menntun. Þau hjálpartæki sem atvinnuráðgjafar hafa yfir að ráða er í flestum tilfellum eigið hyggjuvit og hugmyndir annarra. Atvinnuráðgjafarnir fá oft á tíðum litla aðstoð við vinnu sína. Í ljós kom að sum úrlausnarefni eru það sértæk að þeir hafa ekki þekkingu til að leysa þau og þurfa því aðgang að sérfræðipjónustu. Þar sem slík þjónusta fæst ekki ókeypis og atvinnuráðgjafar hafa ekki fjármuni til slíkra útgjalda, hafa þeir nýtt sér sambönd innan ýmissa opinberra stofnana við úrlausn sinna mála. Byggðastofnun hefur hvorki yfir að ráða neinum sameiginlegum hugmyndabanka sem atvinnuráðgjafarnir geta gengið í né getur hún veitt öruggan aðgang að sérfræðiaðstoð sem þeir gætu nýtt sér. Samband atvinnuráðgjafanna við Byggðastofnun var afar mismunandi.

Þau vandamál sem atvinnuráðgjafarnir virðast hafa átt við að etja eru að þeir hafa oftast unnið einir án nokkurrar aðstoðar og ekki hefur verið formlegt samband þeirra á milli, A.m.k. hefur Byggðastofnun ekki haft frumkvæði að slíku fram til þessa árs. Við ráðningu atvinnuráðgjafa hefur Byggðastofnun ekki sett fram neinar kröfur né gefið þeim leiðbeiningar til að vinna eftir. Virðist nokkuð hafa skort á forystuhlutverk stofnunarinnar í þeim efnum. Erfitt er að meta störf atvinnuráðgjafa ef engin markmið eru til staðar.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur á skort að Byggðastofnun hafi markað atvinnuráðgjöfum skýra stefnu. Stefna Byggðastofnunar í lána- og styrkjamálum þarf að vera skýr og kynna þarf hana atvinnuráðgjöfum þannig að þeir geti fylgt henni eftir í sínu starfi. Þá telur stofnunin eftirliti Byggðastofnunar með starfi atvinnuráðgjafa vera ábótavant sérstaklega í ljósi þeirra fjármuna er til þeirra renna. Fylgjast þarf markvisst með störfum þeirra og meta hvort þær áherslur er þar eru lagðar skili þeim árangri sem stefnt var að.

7.5.2 Atvinnuþróunarfélög

Byggðastofnun hefur gert samninga við atvinnuþróunarfélög og samtök sveitarfélaga í tveimur kjördæmum á landinu, þ.e. á Austur- og Suðurlandi, með það að markmiði að samræma og skipuleggja atvinnuþróunarstarf í þessum landshlutum. Um er að ræða þriggja ára tilrauna- verkefni og voru samningarnir undirritaðir í byrjun árs 1996.

Megintilgangur verkefnisins er eftirfarandi:

Að stuðla að samhæfingu og eflingu þróunar- og ráðgjafastarfs í fjórðungnum í þeim tilgangi að auka skilvirkni þess og hagkvæmni með starfrækslu þróunarstofu.

Að skipuleggja og standa fyrir fjölbreyttum stuðningsaðgerðum í þágu aðila sem eru í atvinnurekstri, hyggja á atvinnurekstur eða tengjast þróun atvinnulífs.

Að auka nýsköpun og arðsemi í atvinnulífinu með verkefnum og þjónustu sem fela í sér hagnýtt gildi og eru hvetjandi til athafna.

Atvinnuþróunarfélögin taka að sér að annast ráðgjöf á sviði almennrar atvinnuþróunar-, ferða-, markaðs- og sölumála í kjördæminu með ráðningu þriggja ráðgjafa samkvæmt almennum reglum sem samþykktar voru á stjórnarfundi hjá Byggðastofnun á miðju ári 1996. Í

Þessum viðmiðunarreglum er í fyrsta lagi kveðið á um hver séu verkefni rekstraraðilans þannig að árangur af atvinnuráðgjöf verði sem mestur. Í annan stað er rætt sérstaklega um að hverju beri að stefna með starfi ferðamálafulltrúa og í þriðja lagi er kveðið á um faglega ráðgjöf Byggðastofnunar til þessara aðila svo og stuðning Ferðamálaráðs.

Framlag Byggðastofnunar til þessarar starfsemi nemur 8,7 milljónum króna á ári eða 26,1 milljón króna á því þriggja ára tímabili sem þetta tilraunaverkefni stendur yfir. Byggðastofnun á fulltrúa í stjórn atvinnuþróunarfélaganna og sæti í framkvæmdaráði þeirra og fylgist stofnunin þannig með framgangi verkefnisins.

Eins og sést af framangreindu er um ákveðna stefnubreytingu að hálfu stjórnar Byggðastofnunar að ræða. Forræði á þróunarmálefnum eru nú komin heim í hérað í hendur fólksins sem þar hefur forystu í atvinnu-, þjónustu- og félagsmálum. Er það í samræmi við stefnumótun Byggðanefndar í atvinnumálum á landsbyggðinni frá árinu 1991 á þá leið sem hér segir:

„Það er ekki ætlun nefndarinnar að ríkisvaldið taki að sér aukna ábyrgð á atvinnuþróunarfélögum í landinu heldur er atvinnuþróunarfélögunum ætlað að sinna undirbúningi og stofnun fyrirtækja sem síðan verða á ábyrgð þeirra sem reksturinn annast þannig að ríkisvaldið styðji heimaaðila en stjórn þeim ekki.“

Markmið og tilgangur þessara tilraunaverkefna eins og þau eru skilgreind af atvinnuþróunarfélögunum eru nokkuð víðtæk og skarast að nokkru leyti við það hlutverk svæðisskrifstofanna sem snýr að þróunarverkefnum og áætlanagerð. Nefna má sem dæmi að báðum aðilum er ætlað að taka þátt í stefnumótun á vegum sveitarfélaga og annarra opinberra aðila um uppbyggingu atvinnulífs og eflingu atvinnuþróunar á tilteknum landssvæðum. Samstarfsfletirnir eru því margir. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að jafnhliða samningum við atvinnuþróunarfélögin hafi ekki verið mörkuð skýr stefna um hvaða hlutverki svæðisskrifstofum er ætlað að gegna í kjördæmunum og með hvaða hætti samskiptum verði hagað á milli svæðisskrifstofanna og atvinnuþróunarfélaganna. Ef það er stefna stjórnar Byggðastofnunar að auka vægi atvinnuþróunarfélaganna og að koma slíkri starfsemi á fót í öllum kjördæmum landsins verður að mati Ríkisendurskoðunar að endurmeta hvaða hlutverki svæðisskrifstofunnar eigi að gegna við þær aðstæður.

7.5.3 Átaksverkefni og önnur þróunarverkefni

Byggðastofnun hefur í gegnum tíðina unnið að ýmsum þróunarverkefnum. Viðamest eru átaksverkefnin, en auk þess hefur verið unnið að ýmsum öðrum verkefnum í samráði við samtök sveitarfélaga eða aðra aðila. Má þar nefna stefnumótunarverkefni í ferðaþjónustu sem unnin hafa verið m.a. á Vestfjörðum. Slík vinna er enn í gangi hjá ferðamálafulltrúum víða um land.

Átaksverkefni eru samnefnari fyrir verkefni sem hafa það að markmiði að stuðla að þróun atvinnu- og menningarlífs með frumkvæði og þátttöku íbúa og fyrirtækja í viðkomandi byggðalagi. Kostnaður við átaksverkefni er fjármagnaður af viðkomandi bæjarfélagi og Byggðastofnun. Framkvæmdinni er yfirleitt stjórnað af svonefndum verkefnisstjóra og varir verkefnið að jafnaði tvö ár. Árið 1987 var fyrsta átaksverkefninu í atvinnumálum hleypt af stokkunum, en þau eru nú orðin 15 talsins.

Tafla 33 Átaksverkefni

Vesturland	Vestfirðir	Norðurl.V.	Noðurl. E.	Austurland	Suðurland
Dalir/Reykholar	Snerpa	V-Húnavatnssýsla A-Hún./Hr. í Skagaf. Sauðárkrókur	Mývatnssv. Eyjafjarðarsv.	Egilst./Seyðisfj. Breiðd./Stöðvar. Reyðarfjörður Neskaupstaður Borgarfj.Eystri	Mýrdalshreppur Vestanv. Rangárv.s. Uppsv. Árness.

Flest hafa átaksverkefnin verið á Austurlandi eða fimm talsins. Á Suðurlandi og Norðurlandi vestra hefur verið ráðist í þrjú verkefni hvort á sínu svæði, tvö á Norðurlandi eystra og eitt sem tók yfir svæði á Vesturlandi og Vestfjörðum. Á Vestfjörðum var enn fremur farið í sérstakt átaksverkefni vegna atvinnumála kvenna sem kallaðist Snerpa. Byggðastofnun hefur ekki haft frumkvæði að því hvaða svæði hafa verið valin heldur hafa heimamenn sótt um að fá slík verkefni á sitt svæði.

Í niðurlagi könnunar á átaksverkefnum í atvinnumálum sem fór fram á árinu 1994 kom eftirfarandi fram.

„Ályktun sú sem dregin verður af öllu því sem fram hefur komið, er að átaksverkefni í atvinnumálum bera árangur, bæði sýnilegan og mælanlegan. Mikil vakning á sér greinilega stað meðal íbúanna á landsvæðum átaksverkefnanna. Margir fá hugmyndir sem þeir geyma bara í kollinum, því vonlaust virðist að framkvæma þær. Með átaksverkefnum gefst fólki færi á að afla upplýsinga um

*möguleika hugmynda sinna, hvort sem viðkomandi hefur fjármagn til framkvæmda eða ekki. Hugmyndir eru þá ræddar og þá frá, ef ekki verður af þeim. Íbúarnir fá þá að vita af eða á, hvort slíkar hugmyndir hafi möguleika til að heppnast.*¹⁰

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við sveitarstjórnarmenn komu fram afar skiptar skoðanir á átaksverkefnum. Verkefnin voru af sumum talin allt frá því vonlaus í það að hafa skilað verulegum árangri. Eitt átaksverkefni lenti í því úrtaki sem Ríkisendurskoðun tók úr styrkveitingum síðastliðinna ellefu ára. Að mati þeirra er að áttakinu stóðu var árangur þess fyrst og fremst sá að örva stofnun ýmissa félaga einkum þeirra er láta sig atvinnuþróunarmál varða sem og annarra er hafa að markmiði menningar- eða félagsstarf. Beinn mælanlegur árangur var því takmarkaður enda oft á tíðum ekki ljóst hvers þeir aðilar sem stóðu að verkefninu væntu af því. Ekki er fyrirhugað framhald á átaksverkefnum af hálfu Byggðastofnunar enda lítið eftir þeim leitað.

¹⁰Súsanna Rós Westlund. Könnun á átaksverkefnum í atvinnumálum. September 1994.

8. Áhættuhlutabréf

Byggðastofnun getur stuðlað að stofnun fyrirtækja samkvæmt ákvörðun stjórnar ásamt því að taka þátt í stofnun fjárfestinga- og þróunarfélaga. Stofnuninni er þó aðeins heimilt að taka þátt í félagi með hlutafjárframlagi eða stofnframlagi ef um er að ræða fjárfestingar- og þróunarfélag.

Byggðastofnun getur átt aðild að atvinnuþróunarfélögum á landsbyggðinni og veitt styrki til verkefna á þeirra vegum á sviði þróunar og nýsköpunar í atvinnulífi á félagssvæðinu.

Með setningu reglugerðarinnar um starfsemi stofnunarinnar árið 1992 var tekið fyrir kaup hennar á hlutabréfum. Því ákvæði var breytt á árinu 1994 og var stofnuninni heimilað að nýju að leggja fram áhættufé vegna innheimtuhagsmuna og ef ríkar ástæður væru fyrir hendi í viðkomandi byggðarlagi.

Á árunum 1985 til 1995 hafði Byggðastofnun lagt fram 443 milljónir króna vegna hlutafélaga eða hlutafjárukningar. Skipting hlutafjárkaupanna á kjördæmi og atvinnugreinum var sem hér segir:

Tafla 34 Keypt hlutafé eftir kjördæmum og atvinnugreinum 1985-1995

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Sjávar- útvegur	Land- búnaður	Fiskeldi	Iðnaður	Ferða- þjónusta	Annað	Samtals
Reykjanes	2,8	0,0	0,0	36,1	0,0	1,9	40,8
Vesturland	0,0	2,3	7,4	0,0	0,0	0,0	9,7
Vestfirðir	22,1	0,0	32,6	29,5	0,0	4,0	88,2
Norðurl. vestra	0,0	16,2	33,1	32,5	0,0	0,5	82,3
Norðurl. eystra	3,0	0,0	99,1	26,0	0,0	9,2	137,3
Austurland	0,0	1,5	0,0	0,0	8,4	0,8	10,7
Suðurland	0,0	2,5	12,4	48,3	10,8	0,0	74,0
Samtals	27,9	22,5	184,6	172,4	19,2	16,4	443,0

Mestu hlutafjárkaupin hafa átt sér stað í fiskeldi eða sem nemur tæplega 42% af heildarframlagi stofnunarinnar til þessa málaflokks. Hlutafjárkaup í fyrirtækjum í iðnaði námu tæpum 39% af hlutafjárkaupum stofnunarinnar, til sjávarútvegs fóru rúm 6%, til landbúnaðar fóru rúm 5%

og þá einkum til loðdýraræktar, til ferðapjónustu rúm 4% og til annarrar starfsemi tæp 4%.

Byggðastofnun hefur keypt hlutafé í 44 fyrirtækjum, en hefur þurft að afskrifa hlutafé hjá 38 og nemur fjárhæð afskrifaðs hlutafjár 273 milljónum króna sem er tæplega 62% af öllu hlutafé. Stærsti hluti þeirra afskrifta er í fiskeldi og ýmsum iðnaði.

Gerð var athugun á 10 stærstu hlutafjárkaupunum að frátöldum kaupum í laxeldis- og fódurfyrirtækjum og loðdýrabúum þar sem þær greinar hafa orðið fyrir miklum áföllum og mest allt hlutaféð verið afskrifað. Lögð var áhersla á að skoða forsendur hlutafjárkaupanna og rökstuðninginn fyrir þeim.

Þau 10 fyrirtæki sem komu til skoðunar voru í ýmsum atvinnugreinum s.s. ullariðnaði, sjávarútvegi, hótélrekstri o.s.frv. Keypt hafði verið hlutafé fyrir tæpar 121 milljón króna og voru 4 fyrirtækjanna orðin gjaldþrota með afskrifað hlutafé að fjárhæð um 46 milljónir króna. Sá tími sem leið frá því hlutafjárkaupin áttu sér stað þangað til fyrirtækið fór í þrot var stystur 14 mánuðir.

Þau gögn sem fyrir lágu sem rökstuðningur fyrir kaupunum voru afar mismunandi. Það sem helst á skorti var að hvorki virtust hafa verið gerðar úttektir á þeim fyrirtækjunum sem ætlunin var að fjárfesta í né að skýrður væri tilgangurinn að baki kaupum á hlutafé í viðkomandi fyrirtækjum. Í eitt skiptið bókaði stjórnarmaður mótmæli við hlutafjárkaupum þar sem hann taldi að með þeim væri verið að skekkja samkeppnisstöðu í þeirri grein sem fyrirtækið starfaði í.

Nauðsynlegt er að mati Ríkisendurskoðunar að umsagnir starfsmanna um hlutafjárkaup séu samræmdar á þann veg að þær taki allar á sömu grunnþáttum s.s. varðandi rekstur, fjárhagsstöðu, framtíðarhorfum lögaðilans og áhrif kaupanna á samkeppnisstöðuna í greininni. Enn fremur er eðlilegt að tilgreindir séu aðrir þeir þættir er málið varða s.s. hvort það fyrirtæki sem hlutafé er keypt í falli undir þá stefnumörkum sem sett er fram í stefnumótandi byggðaáætlunum eða svæðisbundinni byggðaáætlun ef hún liggur fyrir á starfsvæði lögaðilans. Yfirfarna umsögn starfsmanna ætti að leggja fyrir stjórnarfundi. Með því móti væri tryggt að þeir lögaðilar sem óskuðu eftir að Byggðastofnun tækju þátt í hlutafjárkaupum sætu við sama borð og jafnræðis væri gætt við kaup á hlutabréfum.

9. Starfsemi

9.1 Starfsemi stjórnar

Af fundargerðum má ráða hvernig stjórn Byggðastofnunar hefur starfað á undanförunum árum. Á síðastliðnum áratug hefur stjórn hennar haldið að jafnaði 15 fundi árlega. Flestir hafa þeir orðið 19 en fæstir voru þeir 11.

Í byrjun hvers árs fjallar stjórn Byggðastofnunar um tillögu forstjóra að áætlun um starfsemi stofnunarinnar á viðkomandi ári. Á fundargerðum má sjá að áætlunin er yfirleitt samþykkt án mikilla breytinga. Á síðastliðnum árum hafa áætlanir um starfsemi Byggðastofnunar verið með nokkuð svipuðu sniði. Fjallað er um þau starfs-skilyrði sem stofnunin býr við og hvaða verkefni hún hyggst taka sér fyrir hendur á komandi ári. Þá er lögð fram áætlun um rekstur hennar og útlán á viðkomandi ári þar sem gerð er grein fyrir þeirri stefnu er stofnunin hyggst fylgja við styrkveitingar og útlán.

Í reglugerð um Byggðastofnun er kveðið á um hvað skuli fjalla um í áætlun um starfsemi hennar. Starfsáætlunin skal fjalla um þau verkefni sem stjórnin vill að unnið sé að og ekki teljast til venjubundinna verkefna. Í rekstraráætluninni skal fjallað um hvaða tekjur stofnunin hefur til ráðstöfunar og hvernig þeim verði ráðstafað. Heildarútlánaáætluninni er ætlað að vera stefnumörkun fyrir útlán, ábyrgðir, hlutafjárþátttöku og styrkveitingar stofnunarinnar. Í áætluninni skal móta stefnu um þá landshluta og atvinnugreinar sem stofnunin mun beina aðstoð sinni til á árinu. Þar skal m.a. koma fram með hvaða hætti aðstoðin skuli veitt, hvaða tilefni réttlæti aðstoð og með hvaða skilyrðum aðstoðin skuli veitt. Þar skuli einnig vera vinnureglur um veitingu aðstoðar sem þurfa þykir. Sú stefna sem mótuð er í heildarútlánaáætlun skal vera í samræmi við stefnumarkandi áætlun í byggðamálum sem Alþingi hefur samþykkt.

Sú stefnumörkun sem er að finna í áætlunum um starfsemi Byggðastofnunar á undanförunum árum er afar almennt orðuð líkt og sú stefna sem fram kemur í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 1994-

1997. Í áætlunum Byggðastofnunar er þannig ekki að finna nánari útfærslu á stefnumótandi byggðaáætlun sem fylgja ber á viðkomandi ári eins og eðlilegt verður að teljast. Auk þess er ekki fylgt þeim ákvæðum reglugerðarinnar um starfsemi stofnunarinnar sem kveða á um að tilgreina skuli hvaða landshluta og atvinnugreinar stofnunin ætli að aðstoða, með hvaða hætti, af hvaða tilefni og með hvaða skilyrðum aðstoðin skuli veitt. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir á að áætlanir um starfsemi Byggðastofnunar séu nægjanlega ljósar eins og reglugerðin kveður á um. Skýrar áætlanir og nákvæmar vinnureglur um veitingu aðstoðar stuðla að því að gera starfsemi stofnunarinnar markvissari en raun ber vitni auk þess sem samanburður á árangri við þau skilgreindu markmið sem stefnt var að yrði raunhæfari.

Stjórnin fjallar um þær skýrslur sem út hafa komið á vegum stofnunarinnar. Þar má fyrst og fremst nefna stefnumótandi áætlun í byggðamálum sem út kom á árinu 1994 svo og drög að þeim skýrslum sem liggja fyrir um svæðisbundnar byggðaáætlanir. Þá er fjallað um skýrslur um afmörkuð málefni sem unnar eru að frumkvæði Byggðastofnunar eða fyrir aðila utan hennar. Nefna má sem dæmi skýrslur um ástand og horfur í atvinnumálum á Vestfjörðum og stöðu sauðfjárræktar.

Ekki er hægt að sjá af fundargerðum að stjórnin fylgist markvisst með rekstri Byggðastofnunar. Umfjöllun hennar um áætlun um starfsemi stofnunarinnar á komandi ári og ársreikning liðins árs virðist lítil og ekki leitað svara við því hvers vegna starfsemi og rekstur voru ekki í samræmi við áætlanir. Má í þessu sambandi nefna fjárfestingar stofnunarinnar sem hafa farið langt fram úr framlögðum áætlunum. Að mati Ríkisendurskoðunar ber stjórn Byggðastofnunar að hafa nánara eftirlit með starfsemi og rekstri stofnunarinnar og að þeirri stefnu sem hún hefur markað sé fylgt.

Af fundargerðum má ráða að mesta umfjöllun stjórnar fá styrk- og lánveitingar auk skuldbreytinga og afskriftir lána og má ætla að megin tími stjórnarinnar fari í umfjöllun um þessa málaflokka. Hins vegar er ljóst að að einstaka stjórnarmenn leggja mikla vinnu í athugun á einstökum málum utan venjubundinna stjórnarstarfa.

Öll erindi sem berast stofnuninni eru kynnt á stjórnarfundum ásamt tillögu forstjóra um afgreiðslu. Af fundargerðum má ráða að tillögur um lán- og styrkveitingar voru í langflestum tilfellum bornar upp af forstjóra en fyrir kom að einstaka stjórnarmenn báru upp slíkar tillögur án þess að formlegt erindi hefði borist stofnuninni þar að lútandi. Það er hins vegar í

mótsögn við lög nr. 64/1985 og reglugerð nr. 51/1992 sem kveður á um að forstjóri geti einn gert tillögur um veitingu lána, ábyrgða og óafturkræfra framlaga.

Sú regla hefur verið við lýði í nokkurn tíma, eða frá því að reglugerð um starfsemi stofnunarinnar var sett á árinu 1992, að við lánveitingu er metin áhættan sem skapast samfara henni og er það í samræmi við góða reikningsskilavenju. Við athugun á fundargerðum kom í ljós að stundum skorti nokkuð á rökstuðning fyrir lánveitingunum og að lánað hafði verið til fyrirtækja sem höfðu ekki nægjanleg veð. Við slíkar aðstæður setur stofnunin mun hærra hlutfall í afskriftarsjóð en venja er. Þannig voru dæmi um að stofnunin hafði afskrifað 70% af láninu strax við lánveitingu. Vestfjarðaraðstoðin lenti í hæsta afskriftaflokki eða 90% þar sem veitt voru víkjandi lán.

Í fundargerðum má finna dæmi um að stjórnarmenn hafi gert tillögur um lánveitingar sem voru í andstöðu við álit forstjóra. Slík mál voru afgreidd með þeirri niðurstöðu að lánið fór í háan afskriftaflokk þar sem veð og afborgunarmöguleikar lántakendanna voru taldir ófullnægjandi. Í þessu sambandi má nefna umfjöllun stjórnar um rekstrarvanda laxeldisfyrirtækja. Á stjórnarfundum 5. febrúar 1991 kemur eftirfarandi bókun fram varðandi tvö fiskeldisfyrirtæki:

„Forstjóri greindi frá því að fyrirtækin væru í miklum rekstrarvanda, eins og spáð hefði verið og þyrftu fyrirtækin von bráðar á rekstrarfé að halda. Ekki væru nein veð eftir ef farið yrði í lánveitingar og talsverðar upphæðir þyrfti til að fyrirtækin gætu haldið áfram. Stofnunin stæði því frammi fyrir þeirri spurningu hvort enn skyldi halda áfram eða viðskiptum hætt.“

Haldið var áfram lánveitingum til þessa fyrirtækis sem og annarra fyrirtækja sem voru í fiskeldi þrátt fyrir að fram hafi komið sú skoðun að þau væru komin í þrot. Annað fyrirtækjanna fór í þrot og var selt á 25 milljónir króna í nóvember 1994. Stofnunin hafði keypt hlutafé, styrkt og lánað því fyrirtæki um 564 milljónir króna frá árinu 1987 til og með árinu 1992 sem allt var afskrifað við gjaldþrotið. Hjá hinu fyrirtækinu hefur verið afskrifað hlutafé og lán að fjárhæð 169 milljónir króna, en það fyrirtæki fór í gjaldþrotameðferð í júní 1996. Frá árinu 1991, eða frá þeim tíma er upplýsingar lágu um rekstrarvanda fyrirtækjanna tveggja, hefur Byggðastofnun veitt fjármagni til greinarinnar að fjárhæð 380 milljónir króna sem skiptist þannig að lánaðar voru 256 milljónir króna, keypt var hlutafé fyrir 51 milljón króna og veittir styrkir að fjárhæð 73 milljónir

króna. Í árslok 1995 hafa samtals verið afskrifuð lán og hlutafé að fjárhæð 1.581 milljón króna hjá fiskeldisfyrirtækjum og nemur hlutafé þar af liðlega 120 milljónum króna.

Ákvarðanir stjórnarmanna Byggðastofnunar um lán- eða styrkveitingar sem ekki voru í samræmi við tillögu forstjóra, tóku í þeim tilvikum, mið af sérstökum byggðasjónarmiðum eða þá þekkingu á umsækjanda, atvinnugrein eða staðhátum. Þótt stjórnin hafi skýra heimild samkvæmt lögum til að afgreiða lánsúmsóknir ber henni, að mati Ríkisendurskoðunar, að gjalda varhuga við því að afgreiða úmsóknir gegn álitni starfsmanna Byggðastofnunar nema að sérstakar ástæður séu fyrir hendi. Mikilvægt er að við afgreiðslu mála sé gætt jafnræðis milli aðila auk þess sem gætt sé að því að fyrirgreiðsla stofnunarinnar raski ekki samkeppnisstöðu annarra fyrirtækja á landbyggðinni eins og kveðið er á um í 6. grein reglugerðar nr. 51/1992. Ef stjórnin er almennt ekki ásátt við úmsagnir starfsmanna stofnunarinnar verður hún að rökstyðja efnislega ástæður afgreiðslunnar og hvað það sé sem réttlæti að vikið sé frá þeim sjónarmiðum sem starfsmenn byggja á. Eðlilegt er að stjórnin setji leikreglur sem farið er eftir við mat á úmsóknum þar sem tekið er tillit til þeirra þátta sem stjórnin leggur áherslu á að tekin sé mið af.

Nokkuð er um að stjórn Byggðastofnunar þurfi að afgreiða mál einstaklinga og fyrirtækja sem óska eftir niðurfellingu skulda eða lækkun á skuldum vegna greiðsluferfiðleika. Greiðsluferfiðleikarnir geta stafað af ýmsum orsökum. Til að tryggja jafnræði á milli skuldunautanna samþykkti stjórn stofnunarinnar eftirfarandi verkalagsreglur á 112. fundi sínum þann 6. mars 1992:

- 1) Almenna reglan er sú að Byggðastofnun gefur ekki eftir útlán til einstaklinga frekar en annarra lántakenda. Forstjóra er þó heimilt að endursemjja um greiðslu vanskila eins og verið hefur.*
- 2) Forstjóra er heimilt að víkja frá ofangreindri meginreglu og gefa eftir allt að helming dráttarvaxta og lengja lán í allt að 15 ár enda sé um að ræða einstaklinga sem hafa orðið fyrir miklum fjárhagslegum áföllum vegna gjaldþrota og ábyrgða sem á þá hafa fallið. Enn fremur ef um er að ræða einstaklinga sem hafa orðið fyrir verulegum áföllum vegna sjúkdóms eða eru með skerta greiðslugetu. Fjárhagsstaða og tekjumöguleikar viðkomandi einstaklings skulu metnir sérstaklega í hverju tilfalli. Miðað skal við að greiðslugeta einstaklings sé um 25% af tekjum en jafnframt skal tekið tillit til eignastöðu.*

- 3) Þar sem tryggingar fyrir lánum eru ófullnægjandi og einstaklingurinn stendur frammi fyrir gjaldþroti er forstjóra heimilt að samþykkja frekari eftirgjafir á lánum. Skal þá miðað við að fella niður svipað hlutfall af skuldum og aðrir kröfuhafar.

Dæmi eru um að afgreiðslur stjórnar séu ekki í samræmi við þessar vinnureglur t.d. varðandi lækkun á skuldum einstaklinga og lögaðila. Það er að mati Ríkisendurskoðunar grundvallaratriði að stjórn stofnunarinnar fylgi þeim reglum sem hún sjálf hefur sett og samþykkt því ella eru þær marklausar. Á hinn bóginn þarf að breyta þeim í því skyni að tryggja jafnræði og samræmi.

9.2 Starfsemi stofnunar

Forstjóri stýrir daglegu starfi Byggðastofnunar. Undir hans stjórn falla forstöðumenn fjögurra sviða og fjögurra svæðisskrifstofa auk þeirra starfsmanna er þeim tilheyra. Alls eru starfsmenn stofnunarinnar 35 í 32 stöðugildum sé miðað við árslok 1995.

Forstjóra ber enn fremur að sjá til þess að þau verkefni sem honum eru falin og hann gerir tillögu um til stjórnar séu í samræmi við lög og reglugerð stofnunarinnar. Nokkuð skortir hins vegar á að þær áætlanir sem lagðar eru fyrir stjórnina uppfylli að fullu ákvæði laga og reglugerða eins og fram kom fyrir í þessum kafla.

Hér á eftir fer stutt lýsing á meginstarfi sviðanna fjögurra auk starfsemi svæðisskrifstofanna.

9.2.1 Fyrirtækjasvið

Fyrirtækjasvið er eitt af fjórum sviðum Byggðastofnunar. Helstu verkefni sviðsins eru m.a. að hafa umsjón með umsóknum um lán, gerð skuldabréfa, úttektum á fyrirtækjum og atvinnulífi og sérfræðiaðstoð vegna þess. Hjá fyrirtækjasviði starfa auk forstöðumanns þrír starfsmenn og eru stöðugildi þess 4.

Starfsemi fyrirtækjasviðs er þrjúþætt. Í fyrsta lagi annast það móttöku umsókna um lán og styrki fyrir þau kjördæmi sem ekki hafa svæðisskrifstofu þ.e. Vesturland, Suðurland og Suðurnes. Í þessu felst

m.a. að þegar sótt er um lán og styrki ber sviðinu að skila álti sínu á umsókninni til forstjóra að lokinni athugun á öllum nauðsynlegum gögnum er fylgja viðkomandi umsókn. Í öðru lagi veitir það svæðisskrifstofunum aðstoð vegna þeirra verkefna er undir það heyrir og yfirfer ásamt forstjóra þær álitserðir er þaðan berast. Í þriðja lagi veitir það sérfræðiaðstoð á sínu sviði.

Hluti af starfi forstöðumanns fyrirtækjasviðs er að annast ýmiskonar stjórnsýslustörf hjá stofnuninni og er hann ásamt forstöðumanni þróunarsviðs staðgengill forstjóra. Fyrirtækjasviðið hefur auk þess umsjón ásamt lögfræðisviði með Þróunarsjóði sjávarútvegsins og er starfið aðallega fólgið í að hafa umsjón með innheimtu, veðflutningum og þess háttar verkefnum.

9.2.2 Þróunarsvið

Þróunarsvið annast m.a. úrvinnslu upplýsinga um þróun byggðar og hefur umsjón með gerð byggðaáætlana, úttekta og öðru þróunarstarfi. Störfum deildarinnar má skipta í tvo meginflokka þ.e. upplýsingamiðlun og áætlanagerð annars vegar og þróunarverkefni hins vegar. Á þróunarsviði starfa auk forstöðumanns, hagfræðingur/þjóðfélagsfræðingur, sálfræðingur og ritari alls í 3,5 stöðugildum.

Þróunarsvið safnar saman og vinnur úr upplýsingum um byggðaþróun í landinu. Upplýsingarnar eru geymdar á tölvutæku formi og ganga undir nafninu Byggðabrunnur. Svæðisskrifstofurnar eru tengdar tölvum Byggðastofnunar og geta gengið í allar þær upplýsingar sem starfsmönnum á aðalskrifstofu eru aðgengilegar. Notkunarmöguleikar upplýsingakerfisins eru margvíslegir, en fyrst og fremst er það notað af Byggðastofnun við ýmsa áætlana- og skýrslugerð, sveitarfélögunum á landsbyggðinni, einkaaðilum og skólum. Byggðastofnun áætlar að ákveðinn hluti upplýsingabankans verði í framtíðinni tengdur alnetinu.

Þróunarsvið hefur umsjón með lögbundinni áætlanagerð stofnunarinnar þ.e. gerð stefnumótandi byggðaáætlana og svæðisbundinna byggðaáætlana. Í október 1994 var í fyrsta skipti gefin út stefnumótandi byggðaáætlun fyrir tímabilið 1994 til 1997 og er stofnuninni ætlað að gefa út slíka áætlun til fjögurra ára á tveggja ára fresti. Gert er gert ráð fyrir að áætlunin verði endurskoðuð á þessu ári. Svæðisbundnar áætlanir beinast fyrst og fremst að ákveðnum skilgreindum svæðum. Unnið hefur verið að fjórum slíkum áætlunum allt frá árinu 1994 og var hafin vinna við gerð einnar til viðbótar á þessu ári. Fram að þeim tíma er vinna var hafin við

stefnumótandi byggðaáætlun og svæðisbundnar áætlanir vann stofnunin að ýmsum úttektum er varða byggð og atvinnulíf hinna dreifðu byggða.

Próunarsvið hefur enn fremur umsjón með starfi atvinnuráðgjafa sem starfa skulu í hverju kjördæmi samkvæmt ákvæðum laga og reglugerðar um starfsemi stofnunarinnar. Í ársbyrjun 1996 gerði Byggðastofnun samninga við tvö atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni þ.e. á Austurlandi og Suðurlandi. Samningar þessir fela það í sér að ráðgjafastarfsemi félaganna er styrkt á þann veg að stofnunin tekur þátt í kostnaði við ráðgjafa í atvinnumálum, ferðamálum og markaðs- og sölumálum. Þannig er gert ráð fyrir að starfsemi þessara félaga stóreflist frá því sem nú er. Próunarsviðið hefur enn fremur umsjón með öðrum þróunarverkefnum sem stofnunin hefur staðið fyrir og má þar nefna átaksverkefni í atvinnumálum.

Próunarsvið tekur þátt í að fara yfir styrkumsóknir og afgreiðslu tillagna til stjórnar um styrkveitingar. Auk þess tekur sviðið þátt í undirbúningi og framkvæmd ýmissa stjórnsýsluverkefna ásamt því að hafa umsjón með einkatölvumálum stofnunarinnar. Forstöðumaður þróunarsviðs er enn fremur staðgengill forstjóra ásamt forstöðumanni fyrirtækjaviðs auk þess sem hann er fulltrúi forsætisráðuneytisins í hinum ýmsu nefndum er varða byggðamál bæði á innlendum og erlendum vettvangi.

9.2.3 Lögfræðisvið

Hlutverk lögfræðisviðs er að annast lögfræðileg verkefni, innheimtu og yfirstjórn skjalagerðar. Á sviðinu starfa auk forstöðumanns, ritari og starfsmaður sem hefur umsjón með eignum og uppboðum. Stöðugildi þess eru 3.

Helstu verkefni sem sviðið sér um er að veita stofnuninni lögfræðilega þjónustu og ráðgjöf við samningagerð, en þar er m.a um að ræða nýja lánasamninga og breytingar á eldri samningum. Það rekur mál fyrir dómstólum og sér um lögfræðilega innheimtu á vanskilum sem er nokkur stór hluti starfseminnar enda geta slík mál tekið afar langan tíma í vinnslu. Öll fruminnheimta er á ábyrgð rekstrarsviðs og kemur til kasta lögfræðisviðs þegar skuldarar eru komnir í veruleg vanskil.

Lögfræðisviðið annast málefni Byggðastofnunar þegar skuldarar lenda í gjaldprotameðferð. Nokkur tími fer í hverskyns veðbreytingar og kvótatilfærslur, en nokkuð er um að veð í fiskibátum séu einnig með

kvaðir á kvótana. Stofnunin veitir ekki veðleyfi fyrir nýjum lánum nema í þeim tilfellum að um sé að ræða endurbætur eða veðheimildin sé háð uppgreiðslu láns.

9.2.4 Rekstrarsvið

Helstu verkefni rekstrarsviðs er að sjá um fjármál, bókhald, starfsmannahald, útborganir, innheimtu lána og gerð rekstrar- og greiðsluáætlana. Í árslok 1995 störfuðu hjá rekstrarsviði auk forstöðumanns átta starfsmenn, þar af fjórir í hlutastarfi. Síðan hefur fækkað um einn starfsmann. Stöðugildi sviðsins eru því 6 að meðtalinni símaþjónustu og afgangi.

Mánaðarlega eru samin yfirlit um rekstur og fjárhagsstöðu Byggðastofnunar fyrir stjórn og stjórnendur þ.m.t. upplýsingar um stöðu lána. Um það bil helmingur útstandandi lána eru innheimt með svonefndum prósentusamningum, sem er algeng innheimtuaðferð í sjávarútvegi. Rekstrarsviðið annast enn fremur bókhald og umsýslu fyrir atvinnutryggingardeild og hlutafjárdeild Þróunarsjóðs sjávarútvegsins auk þess að annast sérstök rekstrarlán til fiskeldisfyrirtækja í umboði landbúnaðarráðuneytisins.

Rekstrarsviðið kemur ekki nærri ákvörðunum um fjárhagslega fyrirgreiðslu stofnunarinnar heldur sér eingöngu um framkvæmd þeirra mála.

9.2.5 Svæðisskrifstofur

Kveðið er á um heimild Byggðastofnunar til að reka svæðisskrifstofur í 9. grein reglugerðar um starfsemi hennar. Skal svæðaskiptingin ákveðin af stjórn stofnunarinnar. Tilgangurinn með stofnun svæðaskrifstofu er að hún annist samskipti við íbúa á sínu starfssvæði og sinni auk þess sérstökum verkefnum sem forstjóri felur henni. Stofnaðar hafa verið skrifstofur á fjórum stöðum á landinu þ.e. á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri og Egilsstöðum. Þrjú kjördæmi eru því án svæðisskrifstofu þ.e. Reykjanes, Vesturland og Suðurland.

Fyrsta svæðisskrifstofa Byggðastofnunar var stofnuð á Akureyri árið 1988 og eru starfsmenn hennar fjórir. Svæðisskrifstofan á Ísafirði var stofnuð 1990 og eru starfsmenn hennar tveir. Á Egilsstöðum var stofnsett svæðisskrifstofa árið 1992 og var forstöðumaðurinn eini starfsmaðurinn þar til í desember 1994 að annar starfsmaður var ráðin. Á Sauðárkróki

var stofnsett skrifstofa árið 1992 og starfar þar einn starfsmaður. Allar skrifstofurnar reka starfsemi sína í eigin húsnæði.

Starfsemi svæðisskrifstofanna má að flestu leyti líkja við starfsemi aðalskrifstofunnar í Reykjavík. Þannig annast skrifstofurnar móttöku umsókna vegna lána og styrkja eða annarrar fyrirgreiðslu, mat þeirra umsókna og afgreiðslu samkvæmt ákvörðun stjórnar. Skrifstofurnar annast enn fremur alla lánaumsýslu s.s. milliinnheimtu lána, útgáfu veðleyfa og veðflutninga auk annarrar eignaumsýslu. Þá veita þær lögfræðingi stofnunarinnar aðstoð vegna lögfræðilegrar innheimtu. Þar sem fyrirgreiðsla stofnunarinnar er mikil og vanskil talsverð fer mikill tími starfsmanna í þennan þátt starfseminnar. Enn fremur annast skrifstofurnar ýmsa ráðgjöf og aðstoð við viðskiptamenn. Að jafnaði má ætla að um 60% af tíma starfsmanna svæðisskrifstofanna fari í umsýslu á fjárhagslegri fyrirgreiðslu stofnunarinnar.

Auk almennra starfa hafa skrifstofurnar um nokkurt skeið unnið að svæðisbundnum byggðaáætlunum. Þannig hefur skrifstofan á Akureyri unnið að áætlun fyrir Norður-Þingeyjarsýslu, skrifstofan á Egilsstöðum hefur unnið að áætlun fyrir miðfirði Austurlands þ.e. Reyðarfjörð, Eskifjörð og Neskaupstað og á Sauðárkróki er unnið að áætlun fyrir V-Húnavatnssýslu. Skrifstofan á Vestfjörðum hefur ekki unnið að áætlanagerð í fjórðungnum enda lítill tími til að sinna þróunarstarfi þótt þar hafi verið unnið að annarri skýrslugerð s.s. í tengslum við Vestfjarða-aðstoðina. Á árinu 1996 var þar hafin vinna við svæðisbundna áætlanagerð fyrir V-Barðastrandasýslu. Þá hefur öðrum þróunarverkefnum verið sinnt að einhverju marki af skrifstofunum s.s. seta í stjórnnum atvinnuþróunarfélaga. Að jafnaði má ætla að 25% af starfi svæðisskrifstofanna fari í áætlanagerð eða þróunarvinnu af einu eða öðru tagi.

9.3 Kostnaður við starfsemina

Til að meta kostnað við tiltekin verkefni Byggðastofnunar skipti Ríkisendurskoðun rekstrarkostnaði stofnunarinnar á árinu 1995 upp á milli meginsviða. Kostnaði við skrifstofuna í Reykjavík var skipt á þann hátt að launum og launatengdum gjöldum var skipt á milli sviðanna og öðrum kostnaði var skipt upp eftir fjölda starfsmanna hvers sviðs.¹¹ Svæðisskrifstofur gáfu upp hlutfallsskiptinu á milli sviðanna.

¹¹Starfsmaður í eldhúsi er talin með rekstrarsviði.

Tafla 35 Skipting kostnaðar á starfssvið

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í þ.kr.	Kostnaður aðalskrifstofu	Kostnaður svæðisskrifst.	Kostnaður samtals	Hlutfall af heild
Fyrirtækjasvið	18.070	11.821	29.891	21,9%
Þróunarsvið	19.940	8.191	28.131	20,6%
Lögfræðisvið	12.906	5.592	18.498	13,5%
Rekstrarsvið	28.184	4.485	32.669	23,9%
Tölvudeild	5.773	0	5.773	4,2%
Stjórnun	15.973	5.776	21.749	15,9%
Samtals	100.846	35.865	136.711	100,0%

Mesti kostnaðurinn fellur á rekstrarsviðið eða tæpar 33 milljónir króna enda er það svið með flesta starfsmenn. Kostnaður við rekstur fyrirtækjasviðs nemur tæpum 30 milljónum króna, rekstur þróunarsviðs kostar rúmar 28 milljónir króna, lögfræðisviðið rúmar 18 milljónir króna og tölvudeildin rekur síðan lestina, en kostnaðurinn við hana nemur um 6 milljónum króna. Stjórnunarpátturinn tekur til sín um 22 milljónir króna.

Helstu málaflokkarnir sem Byggðastofnun fjallar um eru lánveitingar og umsýsla lána, styrkveitingar og umsýsla styrkja, ýmis þróunarvinna auk stjórnunar og ýmissa annarra verkefna. Kostnaður Byggðastofnunar á árinu 1995 sem skipt er á framangreinda málaflokka verður sem hér segir:

Tafla 36 Skipting kostnaðar á málaflokka

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í þ.kr.	Kostnaður aðalskrifstofu	Kostnaður svæðisskrifst.	Kostnaður samtals	Hlutfall af heild
Lán og umsýsla lána	50.109	18.248	68.357	50%
Styrkir og umsýsla styrkja	9.309	2.933	12.242	9%
Þróunarvinna	25.455	8.908	34.363	25%
Stjórnun	15.973	5.776	21.749	16%
Samtals	100.846	35.865	136.711	100%

Samkvæmt ofangreindum upplýsingum má ætla að um 50% kostnaðar fari í að reka lánastarfsemina eða um 68 milljónir króna, um 25% kostnaðar sé samfara þróunarstarfinu eða 34 milljónir króna, umfjöllun, meðhöndlun styrkveitinganna nemi 9% eða tæpum 12 milljónum króna og stjórnunarkostnaðurinn nemi tæplega 16% eða 22 milljónum króna.

Eins og fram kom í kaflanum um stjórnskipulag Byggðastofnunar er það skoðun Ríkisendurskoðunar að færa eigi fjármálalega umsýslu lána, styrkja og annarrar fjárhagslegrar fyrirgreiðslu til aðalskrifstofu, en svæðisskrifstofunum verði falin afmörkuð verkefni sem einkum lúta að

áætlanagerð og þróunarstarfsemi. Með þessu móti má ætla að svigrúm svæðisskrifstofanna til annarra verka myndi aukast ellegar að kostnaður stofnunarinnar lækkaði um allt að 20 milljónir króna sem svarar til kostnaðar svæðisskrifstofanna vegna umsýslu þessara málaflokka. Gera verður þó ráð fyrir að kostnaður á aðalskrifstofu myndi aukast við þessar breytingar. Þó svo að hér sé um nálgun að ræða er ljóst að framangreindar breytingar á skipulagi Byggðastofnunar myndu skila ávinningi fyrir stofnunina.

Ríkisendurskoðun vill enn fremur benda á að samkvæmt framansögðu má áætla að lánastarfsemin taki lang mestan tíma Byggðastofnunar og er það í samræmi við það sem hefur komið fram í viðtölum við starfsmenn stofnunarinnar. Í ljósi þessa má leiða að því líkum að stofnunin væri betur í stakk búin til sinna því þróunarstarfi sem henni var ætlað með breytingu á lögum um stofnunina frá árinu 1991 ef dregið yrði verulega úr lánastarfsemi hennar og almennum lánastofnunum falið það hlutverk eftir því sem kostur er. Í þessu sambandi má benda á að það er í samræmi við stefnu ríkistjórnarinnar að dregið sé úr lánveitingum stofnunarinnar.¹² Með þessu móti mætti auka þróunarstarf hennar verulega þar sem áætlanagerð og fagleg aðstoð við atvinnuþróun og atvinnustarfsemi í hinum dreifðu byggðum landsins yrði stórefld.

¹²Bréf forsætisráðherra til stjórnar Byggðastofnunar 28. febrúar 1992.

10. Fjárhagsstaða og rekstur

10.1 Rekstur

Í 17. gr. laga um Byggðastofnun er kveðið á um að tekjur hennar skuli vera af eignum Byggðasjóðs skv. lögum nr. 97/1976, framlag úr ríkissjóði skv. fjárlögum og fjármagnstekjur. Útgjöld stofnunarinnar að meðtöldum framlögum í afskriftarsjóð vegna áhættu við lánveitingar, ábyrgðir og hlutafjárþátttöku skulu takmarkast við þau framlög sem hún fær á fjárlögum hverju sinni að viðbætti þeirri ávöxtun sem hún hefur af fjármunum sínum sem og öðrum tekjum ef einhverjar eru.

Á árunum 1985-1995 var samanlagður rekstrarreikningur Byggðastofnunar eins og taflan hér á eftir sýnir. Nánari sundurliðun á rekstri Byggðastofnunar er að finna í fylgiskjali 1.

Tafla 37 Rekstrarreikningur Byggðastofnunar árin 1985-1995

Verðlag ársins 1995	Samtals
Fjárhæðir í m.kr.	1985-1995
Fjármunatekjur - fjármagnsgjöld	4.817,5
Gjaldfærsla vegna verðbreytinga	(2.001,5)
Fjármunatekjur eftir verðbreytingu	2.816,0
Framlag í afskriftareikning útlána og hlutafjár	(5.455,8)
Hreinar fjármunatekjur (fjármagnsgjöld)	(2.639,8)
Rekstrarkostnaður, önnur gjöld og aðrar tekjur	(1.488,3)
Veittir styrkir	(1.155,0)
Rekstrarkostnaður og veitt framlög	(2.643,3)
Heildarfjárþörf Byggðastofnunar	(5.283,1)
Framlög ríkissjóðs	3.857,8
Tap tímabilsins	(1.425,3)

Heildarfjárþörf Byggðastofnunar síðastliðin ellefu ár nam tæpum 5,3 milljörðum króna. Fjárþörf stofnunarinnar greindist þannig að afkoma af lánastarfsemi hennar var neikvæð um rúma 2,6 milljarða króna á tímabilinu en þar munar mest um gjaldfærslu á liðlega 5,5 milljörðum króna til að mæta töpuðum útlánunum, Til styrkveitinga fóru tæpir 1,2

milljarðar króna og kostnaður við rekstur stofnunarinnar nam 1,5 milljörðum króna. Fjárförf Byggðastofnunar var annars vegar mætt með framlögum úr ríkissjóði að fjárhæð tæpir 3,9 milljarðar króna. Hins vegar þurfti stofnunin að ganga á eigið fé sitt til að mæta uppsöfnuðu tapi síðastliðinna ellefu ára að fjárhæð rúmir 1,4 milljarðar króna.

Rekstur Byggðastofnunar kostaði ríflega 1,5 milljarða króna á árunum 1985-1995 eða að jafnaði rúmar 150 milljónir króna á ári. Stærsti hluti rekstrarkostnaðar Byggðastofnunar er launakostnaðurinn og nam hann rúmunum 1,0 milljarði króna að meðtöldum áföllnum lífeyris-skuldbindingum á árunum 1985-1995 eða 100 milljónum króna að jafnaði á ári. Launakostnaðurinn svarar til 65,3% af rekstrarkostnaði stofnunarinnar síðastliðin ellefu ár og nam hlutur hans rúmunum 70% árið 1995.

Ríkisendurskoðun bar saman launakostnað Byggðastofnunar árið 1995 við launakostnað aðalskrifstofa ráðuneytanna árið 1994 á föstu verðlagi.¹³ Sá samanburður leiddi í ljós að launakostnaður Byggðastofnunar á stöðugildi var að jafnaði 7,2% hærri en meðallaunakostnaður á stöðugildi hjá ráðuneytunum.

Stjórn Byggðastofnunar markaði á árunum 1986-1998 þá stefnu að koma upp starfsstöðvum í kjördæmum. Fyrst var hugað að þeim kjördæmum sem fjærst voru höfuðborginni þ.e. Vestfjörðum, Norðurlandi eystra og Austurlandi, en síðar bættist Norðurland vestra við. Fyrsta skrifstofan sem Byggðastofnun opnaði var á Akureyri árið 1988 og sú síðasta á Sauðárkróki árið 1993. Áhersla var lögð á að samfara fjölgun starfsmanna úti á landi ætti sér stað samsvarandi fækkun á aðalskrifstofunni í Reykjavík. Á árunum 1985 til 1995 greindist rekstrarkostnaður einstakra starfsstöðva Byggðastofnunar á eftirfarandi hátt:

¹³Ríkisendurskoðun, Endurskoðun ríkisreiknings 1994.

Tafla 38 Rekstrarkostnaður einstakra starfsstöðva Byggðastofnunar

Verðlag 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Reykja- vík	Akur- eyri	Ísa- fjörður	Egils- staðir	Sauðár- krókur	Lífeyris- skuldb.	Samtals
Árið 1985	24,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24,9
Árið 1986	116,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	116,0
Árið 1987	116,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	116,0
Árið 1988	120,7	18,7	0,0	0,0	0,0	0,0	139,4
Árið 1989	119,6	16,3	0,0	0,0	0,0	0,0	135,9
Árið 1990	142,3	15,6	6,8	0,0	0,0	35,8	200,5
Árið 1991	126,0	15,3	5,1	0,0	0,0	16,6	163,0
Árið 1992	103,4	13,8	5,0	7,5	0,0	80,5	210,2
Árið 1993	99,1	14,5	4,6	5,7	3,3	12,7	139,9
Árið 1994	103,9	16,2	5,6	5,7	6,2	12,5	150,1
Árið 1995	100,8	15,2	8,2	8,5	4,0	11,8	148,5
Samtals	1.172,7	125,6	35,3	27,4	13,5	169,9	1.544,4

Rekstrarkostnaður Byggðastofnunar að frátöldum áföllnum lífeyrisskuldbindingum hefur hækkað um 20 milljónir króna á undanförunum tíu árum eða sem svarar til 18% að raunvirði. Hækkunin skýrist af kostnaði við rekstur svæðisskrifstofanna sem nam um 35 milljónum króna á árinu 1995. Hins vegar hefur kostnaður aðalskrifstofu dregist saman á þessu árabili um 15 milljónir króna. Þannig hefur það áform Byggðastofnunar að kostnaður stofnunarinnar yrði óbreyttur með tilkomu svæðisskrifstofanna ekki náð fram að ganga.

Fjárfestingakostnaður Byggðastofnunar hefur aukist verulega á síðastliðnum árum þar sem fjárfest hefur verið í húsnæði á öllum þeim stöðum sem stofnunin hefur starfsemi á. Fjárfestingarkostnaður nemur nú 270 milljónum króna og greinist á eftirfarandi hátt.

Tafla 39 Fjárfestingar Byggðastofnunar í skrifstofuhúsnæði

Verðlag ársins 1995 Fjárhæðir í m.kr.	Reykja- vík	Akur- eyri	Ísa- fjörður	Egils- staðir	Sauðár- krókur	Alls
1990 Kaupverð			17,5			17,5
1990 Fjárfestingarkostnaður			2,6			2,6
1991 Kaupverð						
1991 Fjárfestingarkostnaður			0,4			0,4
1992 Kaupverð				15,7	8,9	24,6
1992 Fjárfestingarkostnaður				9,6	6,3	15,9
1993 Kaupverð			32,3		27,7	60,0
1993 Fjárfestingarkostnaður			10,0			10,0
1994 Kaupverð	68,4					68,4
1994 Fjárfestingarkostnaður	43,6	14,8		0,2		64,0
1995 Fjárfestingarkostnaður	11,2					11,2
Samtals	123,2	57,1	20,5	25,5	42,9	269,2

Við þá stefnumótun sem fram fór á fyrstu starfsárum Byggðastofnunar var til þess horft að með því að koma á fót starfsemi utan höfuðborgarsvæðisins væri stofnuninni ætlað að stuðla að því að fleiri aðilar á vegum ríkisins kæmu einnig upp aðstöðu á landsbyggðinni. Í því skyni var ákveðið að húsnæði það sem Byggðastofnun kæmi sér upp væri nægilega stórt til að aðrir aðilar gætu fengið þar inni. Var í fyrstu horft til ýmissa ríkisstofnana og jafnvel ráðuneyta í þessu efni og rætt um stjórnsýslumiðstöðvar, en síðar var rætt um þróunarmiðstöðvar þar sem á sama stað væru aðilar sem ynnu að eflingu atvinnulífs. Sá möguleiki átti að vera fyrir hendi að selja eða leigja atvinnuþróunarfélögum eða öðrum sem vinna að sambærilegum verkefnum aðstöðu í húsnæði Byggðastofnunar á landsbyggðinni. Samtals nam fjárfestingakostnaður Byggðastofnunar vegna aðstöðusköpunar á landsbyggðinni 146 milljónum króna.

Þá fjárfesti Byggðastofnun á árinu 1994 í nýju húsnæði við Engjateig í Reykjavík eftir að hafa verið gert að selja húsnæði sitt við Rauðarárstíg undir starfsemi utanríkisráðuneytisins. Kaupverð nýja húsnæðisins nam 68 milljónum króna og var gerð áætlun um viðbótarkostnað að fjárhæð um 20 milljónir króna sem kynnt var á stjórnarfundum 31. maí 1994. Viðbótarkostnaðurinn nam hins vegar tæplega 55 milljónum króna og hafði því hækkað um 175% frá upphaflegri kostnaðaráætlun. Verkið var ekki boðið út, en samkvæmt lögum um opinber innkaup nr. 52/1987 og reglugerð um sama mál og starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins nr. 189/1988 er öllum stofnunum og fyrirtækjum sem ríkið á gert skylt að bjóða út öll innkaup og aðkeypta þjónustu yfir ákveðinni fjárhæð, nema augljóst sé að það þjóni ekki hagsmunum viðkomandi stofnunar.

Tafla 40 Fjárfestingar Byggðastofnunar vegna skrifstofuhúsnæðis

Verðlag ársins 1995	Reykja- vík	Akur- eyri	Ísa- fjörður	Egils- staðir	Sauðár- krókur	Alls
Fjárfestingak. alls í m.kr.	103,6	57,1	20,5	25,5	42,9	269,2
Fermetrar ¹⁴	969,6	678,2	167,8	230,0	316,0	2.361,6
Fjárf.kostn. á m ² í þús. kr.	106,7	84,2	122,2	110,9	135,8	114,0
Fjöldi starfsmanna	25,0	5,0	2,0	2,0	1,0	35,0

Húsnæðið í Reykjavík er 1.361,7 fermetrar að stærð og skiptist í 392,1 fermetra kjallara sem nýttur er að hluta sem geymsluhúsnæði og þrjár skrifstofuhæðir samtals 969,6 fermetrar. Kaupverð hússins nam 50,2 þúsundum króna á fermetra en viðbótarkostnaður skrifstofuhæðanna nam 56,5 þúsundum króna á fermetra. Heildarkostnaður skrifstofu-

¹⁴Kjallari 392,1 fermetri í Reykjavík ekki meðtalinn.

húsnæðisins nam því 106,7 þúsundum króna á fermetra. Fjárfestingarkostnaður á hvern fermetra er hæstur á Sauðárkróki eða 136 þúsundir króna sem er 61% dýrara en á Akureyri þar sem fjárfestingarkostnaður á fermetra er lægstur eða 84 þúsundir króna. Að jafnaði er fjárfestingarkostnaður á fermetra 114 þúsundir króna.

Byggðastofnun hefur þannig fjárfest fyrir 270 milljónir króna í 2.800 fermetra húsrými fyrir starfsemi sína sem telur 35 starfsmenn. Í þessu sambandi er rétt að nefna að á Akureyri og Sauðárkróki nýtir Byggðastofnun ekki allt húsnæðið heldur er hluti þess leigður út. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Byggðastofnun fjárfest í mun stærra húsnæði en þörf var á hvort sem er í Reykjavík eða á landsbyggðinni miðað við þá starfsemi sem fram fer á viðkomandi skrifstofum. Að hennar áliti var ekki nauðsynlegt að fjárfesta í húsnæði fyrir aðra þá aðila sem ætlunin var að hafa samstarf við.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að vert sé fyrir Byggðastofnun að skoða möguleikana á leigu húsnæðis í stað þess að kaupa á þeim stöðum þar sem svæðisskrifstofur eru stofnaðar og þar sem fjárfestingarkostnaður er hærri en almennt gerist. Ríkisendurskoðun bendir enn fremur á að með þeirri stefnu að fjárfesta í húsnæði undir starfsemi skrifstofanna hafi sveigjanleiki við breytingar á starfsemi þeirra eða staðsetningu minnkað. Nauðsynlegt er, áður en ákvörðun um fjárfestingu er tekin, að fyrir liggi nákvæmar kostnaðaráætlanir um fjárfestinguna auk þess sem aðrir valkostir eru tilgreindir og metnir s.s. sá möguleiki að taka húsnæði á leigu.

10.2 Fjárhagsstaða

Eiginfjárstaða Byggðastofnunar var jákvæð um tæpan 1,0 milljarð króna í árslok 1995 sem jafngildir 16,6% þegar hlutfall eiginfjár er reiknað samkvæmt lögum um lánastofnanir aðrar en viðskipabanka og sparisjóði.

Tafla 41 Efnahagsreikningur 31. desember 1995

Eignir	m.kr.	Skuldir	m.kr.
Veltufjármunir:		Skammtímaskuldir:	
Bankainnstæður og verðbréf	638,3	Skuldheimtumenn	166,1
Lánveitingar:		Lántökur:	
Lán	7.366,2	Lántökur	5.949,6
Afskriftareikningur útlána	(1.174,1)		
	6.192,1	Aðrar skuldir:	
Aðrar eignir:		Lífeyrisskuldbindingar	156,6
Aðrar eignir	199,0		
Fasteignir	264,6	Eigið fé:	
	463,6	Eigið fé 31.12.95	1.021,7
Eignir alls:	7.294,0	Skuldir og eigið fé alls	7.294,0

Frá því að Byggðastofnun hóf starfsemi sína í októbermánuði 1985 hefur eiginfjárstaða hennar versnað um 1,5 milljarða króna. Í 23. gr. reglugerðar um starfsemi stofnunarinnar, sem sett var á árinu 1992, er kveðið á um að hún skuli varðveita raungildi eigin fjár síns. Það hefur henni ekki tekist á þeim fjórum árum sem liðin eru frá því að reglugerðin var sett en eigið fé stofnunarinnar hefur rýrnað um 112 milljónir króna á því tímabili.

Í árslok 1995 námu eignir Byggðastofnunar tæpum 7,3 milljörðum króna. Munar þar mestu um útlán stofnunarinnar sem námu tæpum 7,4 milljörðum króna. Þar af höfðu rúmir 1,2 milljarðar króna verið lagðir í afskriftareikning útlána. Stærsti lánaflokkurinn er í sjávarútvegi og eru þar útistandandi 4,0 milljarðar króna. Í iðnaði eru útistandandi tæpir 0,7 milljarðar króna, í þjónustustarfsemi rúmir 0,4 milljarðar króna, hjá bæjar og sveitarfélögum tæpir 0,4 milljarðar króna, í fiskeldi 0,2 milljarðar króna og hjá öðrum tæpir 0,5 milljarðar króna. Vanskil hjá stofnuninni hafa lækkað um 45,4% á milli árunna 1994 og 1995 og námu 0,6 milljörðum króna í lok árs 1995 sem skýrist m.a. af bættri afkomu fyrirtækja á landsbyggðinni. Frá árslokum 1986, sem er fyrsta heila starfsár stofnunarinnar, hafa útlán lækkað um 3,2% að raunvirði eða úr 7,6 milljörðum króna í 7,4 milljarða króna. Mest voru útlánin á árunum 1988-1991 eða að jafnaði um 10 milljarðar króna. Á þeim tíma var farið að leggja verulegar fjárhæðir í afskriftasjóð og varð hann hæstur 1,7 milljarðar króna á árinu 1991.

Skuldir Byggðastofnunar námu 6,3 milljörðum króna, en af þeirri fjárhæð námu langtíma skuldir tæpum 6,0 milljörðum króna. Skamm-

tímaskuldir og áfallnar lífeyrisskuldbindingar námu samtals rúmum 0,3 milljörðum króna. Lántökur Byggðastofnunar hafa aukist að raunvirði um 4,3% frá áslökum 1986 eða úr 5,7 milljörðum króna í 5,9 milljarða króna. Stærstar urðu lántökurnar 9,5 milljarðar króna á árunum 1989 og 1991 eða á þeim árum sem útlánin voru hvað mest.

Lagt var mat á þá fjármuni sem veittur hefur verið til að reka byggðastefnu þá sem Byggðastofnun hefur fylgt árin 1985 til 1995.

Tafla 42 Mat á fórnarkostnaði við byggðastefnu Byggðastofnunar

Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi í lok árs 1995	M.kr.
Eigið fé í upphafi tímabils	2.550
Vextir á eigið fé á tímabilinu	2.169
Framlög ríkisins á tímabilinu	3.857
Vextir á framlög ríkisins á tímabilinu	966
Eigið fé í lok tímabils	(1.022)
Kostnaður byggðastefnunnar	<u>8.520</u>

Sé tekið af meðalávöxtun spariskírteina ríkissjóðs á nefndu tímabili svarar fórnarkostnaður þeirrar byggðastefnu er Byggðastofnun hefur rekið til liðlega 8,5 milljarða króna. Sú byggðastefna sem stofnun heldur uppi kostar þjóðfélagið mikla fjármuni og því er nauðsynlegt að þeim fjármunum sé deilt á milli þeirra er rétt hafa á fyrirgreiðslu stofnunarinnar eftir skýrum reglum og að jafnræðis sé gætt.