

Veiting grunnþjónustu og aðgengi að þjónustu í dreifbýli á Norðurlöndum

Ágúst Bogason, Elin Slätmo

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:11





Inngangur

Þjónustuveiting er einn þeirra lykilþátta sem gera dreifbýlissvæði eftirsóknarverð og lífvænleg. Þættir á borð við fólksflutninga, stafvæðingu og loftslagsbreytingar hafa áhrif á bæði aðgengi að þjónustu og það hvaða þjónusta er álitin nauðsynleg fyrir daglegt líf í dreifbýli.

Í þessu stefnuýfirliti er fjallað um niðurstöður verkefnisins *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* auk þess sem settar eru fram tillögur að stefnumótun.



Hvað er þjónustuveiting og hvers vegna skiptir hún máli fyrir dreifbýlissvæði á Norðurlöndum?

Margt er líkt með fyrirkomulagi velferðarþjónustu í norrænu löndunum. „Norræna líkanið“ byggist á „samfélagssáttmála“ sem felur í sér sameiginlega ábyrgð samfélagsins á því að veita tiltekna þjónustu og uppfylla ákveðnar þarfir fólks, svo sem þegar kemur að heilbrigðis- og félagsþjónustu og menntun. Samfélags- og lýðfræðilegar breytingar, loftslagsbreytingar, hnattvæðing og aðrir þættir gera það að verkum að eftirspurn og þörf fyrir þjónustu breytist ört. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar er þjónustubörf nú meiri og fleira er talið til grunnþjónustu en það sem hefðbundin velferðarþjónusta nær til. Þessar breytingar hafa áhrif á veitingu þjónustu á dreifbýlissvæðum þar sem fólksfækkun skapar erfiðleika fyrir stjórnvöld. Starfsemi verður að taka mið af því að íbúafjöldi fer minnkandi þar sem hlutfall ungs fólks lækkar á meðan hlutfall eldra fólks hækkar og þörfin á þjónustu eykst.

Á Norðurlöndum er að finna margs konar mismunandi landsvæði, svo sem sjávarbyggðir, innsveitir, fjalllendi, eyjar, sífrera, strjálbýl svæði og þéttbýl, sem hvert og eitt kallar á sérstaka nálgun þegar kemur að þjónustuveitingu. Opinberir aðilar á Norðurlöndum eru sömuleiðis mjög ólíkir með tilliti til umfangs, aðstæðna, tungumáls, vinnulags, skattstofna og ábyrgðarsviðs. Allir þessir þættir hafa áhrif á getu þeirra til að veita þjónustu og halda upp innviðum í dreifbýli. Misjafnt er innan Norðurlanda hvaða aðilar standa að þjónustu í dreifbýli; ríkisstofnanir, héraðs- og sveitastjórnir, opinber fyrirtæki, einkafyrirtæki, félagasamtök og aðrir aðilar úr einkageiranum eða opinbera geiranum, ýmist hver í sínu lagi eða í samstarfi.

Markmið verkefnisins *“Service provisions and access to services in Nordic rural areas – secure, trusted and for all ages”* er að greina hvernig megi skilja og skilgreina helstu þjónustubarfir fyrir ólík dreifbýlissvæði. Einnig hvernig hægt sé að skipuleggja lausnir við áskorunum varðandi þjónustuveitingu í dreifbýli. Í þessu skyni var farið í gegnum rannsóknarit, svæðisbundnar stefnur voru greindar og unnar voru átta tilviksrannsóknir, ein frá hverju norrænu landi eða sjálfsstjórnarsvæði. Þá voru haldnar vinnustofur með það fyrir augum að finna dæmi, lausnir og þjónustuverkefni á Norðurlöndum. Einnig var lagt mat á það hverjar helstu þjónustubarfir eru og hvernig þeim er mætt á dreifbýlissvæðum á Norðurlöndum.



Hvað var gert?

- Farið var yfir norræn og alþjóðleg rit um þjónustuveitingu í dreifbýli, sem birst hafa í rannsóknarritum og á vegum rannsóknarstofnana, yfirvalda og félagasamtaka, til að meta og leita svara við fyrstu rannsóknarspurningunni: Hverjar eru þjónustuparfirnar í norrænu dreifbýli og strjálbýli, nú og í framtíðinni?
- Gerð var úttekt á núverandi áherslum allra fimm norrænu landanna auk sjálfstjórnarsvæðanna þriggja þegar kemur að þjónustu í dreifbýli og svæðisbundinni þjónustu. Þessi greining fór fram með yfirferð á núverandi stefnum í byggðamálum sem varpa ljósi á helstu áherslur varðandi þjónustuveitingu. Þetta gerði það kleift að beina athyglinni að því hvernig dreifbýlisstefna getur stutt við þjónustuveitingu og laut að annarri rannsóknarspurningunni: Hvernig er hægt að veita fólki á dreifbýlissvæðum góða og staðbundna þjónustu? Þetta var kynnt og unnið nánar með á vinnustofu sem norrænir hagaðilar sóttu árið 2021.
- Aðgengi var greint út frá landfræðilegum gögnum til að öðlast yfirsýn sem hægt væri að nota sem grunn fyrir tilviksrannsóknir. Til þess að finna svæði fyrir hugsanlegar tilviksrannsóknir var byrjað á því að greina aðgengi að fjórum þjónustusviðum, þ.e. matvöruverslunum, lyfjaverslunum, bókasöfnum og menntastofnunum, með hliðsjón af íbúapéttni í dreifbýli.
- Gerðar voru tilviksrannsóknir í öllum norrænu löndunum fimm og sjálfstjórnarsvæðunum þremur árið 2022. Í þeim fólust 56 viðtöl og samtöl við ólíka aðila á þessu sviði. Í tilviksrannsóknunum var litið nánar á þær áskoranir og þau tækifæri sem fram komu á fyrri stigum rannsóknarinnar. Markmiðið var bæði að sannreyna fyrri niðurstöður og benda á hugsanlega þjónustu sem gæti talist til „grunnþjónustu“ en hefði ekki komið fram á fyrri stigum. Tilviksrannsóknirnar fjölluðu um þriðju rannsóknarspurninguna: Hver eru helstu úrlausnarefni og tækifæri varðandi trygga og örugga þjónustuveitingu í dreifbýli og strjálbýli á Norðurlöndum?
- Haldin var vinnustofa árið 2023 þar sem niðurstöður fyrri verkefna voru kynntar og ræddar. Á vinnustofunni var einnig unnið að því að forgangsraða og móta stefnumótunartillögurnar sem hér eru settar fram. Tillögnum er skipt í tvennt, annars vegar þær sem beint er til landsbundinna stjórnvalda og hins vegar þær sem beint er til landshluta- eða sveitarstjórna. Tillögurnar eru byggðar á niðurstöðum rannsóknarinnar og voru ræddar, þeim forgangsraðað og unnið áfram með þær í vinnustofum með viðkomandi hagaðilum frá ólíkum svæðum á Norðurlöndum.

Hverjar voru niðurstöðurnar?

Hvaða þjónusta telst til grunnþjónustu á dreifbýlissvæðum?

Á grundvelli greina sem skoðaðar voru vegna þessarar rannsóknar, auk álits fólks sem starfar hjá norrænum yfirvöldum á ríkis-, héraðs- eða sveitarstjórnarstigi og stofnunum sem starfa þvert á landamæri, virðast nauðsynleg þjónusta fyrir dreifbýlissvæði (nú og í framtíðinni) vera heilbrigðis- og félagsþjónusta, menntun og umönnun barna, innviðir (mannvirki), aðlögun vegna loftslagsáhrifa, stafrænir innviðir og neyðarþjónusta og almannavarnir.

Rannsóknin og yfirferð á stefnum leiddu í ljós að í flestum tilvikum fjalla byggðastefnur norrænu landanna um þessar tegundir þjónustu. Einnig renndu þessi 56 viðtöl stoðum undir þessa flokkun á grunnþjónustu í dreifbýli. Í vettvangsvinnunni kom þó fram blæbrigðamunur innan þessara flokka. Rannsóknin staðfestir því mikilvægi þess að þjónusta sé aðlöguð að hverjum stað fyrir sig svo íbúar dreifbýlissvæða á Norðurlöndum fái að dafna og upplifa öryggi. Einnig komu fram í vettvangsvinnunni aðrir þjónustubættir sem geta talist til grunnþjónustu, t.a.m. verslun, eldsneytisafhending og greiðsluþjónusta en einnig menningar- og íþróttastarfsemi, sem má líta á sem grunnþjónustu í daglegu lífi íbúa norrænna dreifbýlissvæða.

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Færeyjar	Grænland	Álandseyjar
Er fjallað um þjónustuveitingu í byggðastefnu								
Með hvaða hætti tryggir byggðastefnan staðbundna þjónustu								
Hvaða þjónustur er fjallað um?								
Aðlögun vegna loftslagsáhrifa								
Neyðarþjónusta og almannavarnir								
Menntun og umönnun barna								
Heilbrigðis- og félagsþjónusta								
Innviðir (mannvirki)								
Stafrænir innviðir								

Mynd 1. Þessi skýringarmynd sýnir þá greiningu sem gerð var á norrænum dreifbýlis- og byggðastefnum. Aðeins ber að skoða myndina samhliða textanum þar sem annars er hætt á að finni blæbrigðamunur geti misfarist. Vinstra megin á myndinni eru spurningar og atriði sem varða þau gögn sem safnað er í hverju norrænu landi eða svæði fyrir sig. Þjónusturnar sem taldar eru upp eru fengnar úr rannsóknarrýni höfunda og voru kynntar í eldri skýrslu. Grænn litur gefur til kynna að fjallað sé um málefnið í þeim skjölum sem skoðuð voru, gulur að vikið sé að því að einhverju leyti og rauður gefur til kynna að ekki sé fjallað um málefnið.

Hvernig er grunnþjónusta veitt á dreifbýlissvæðum?

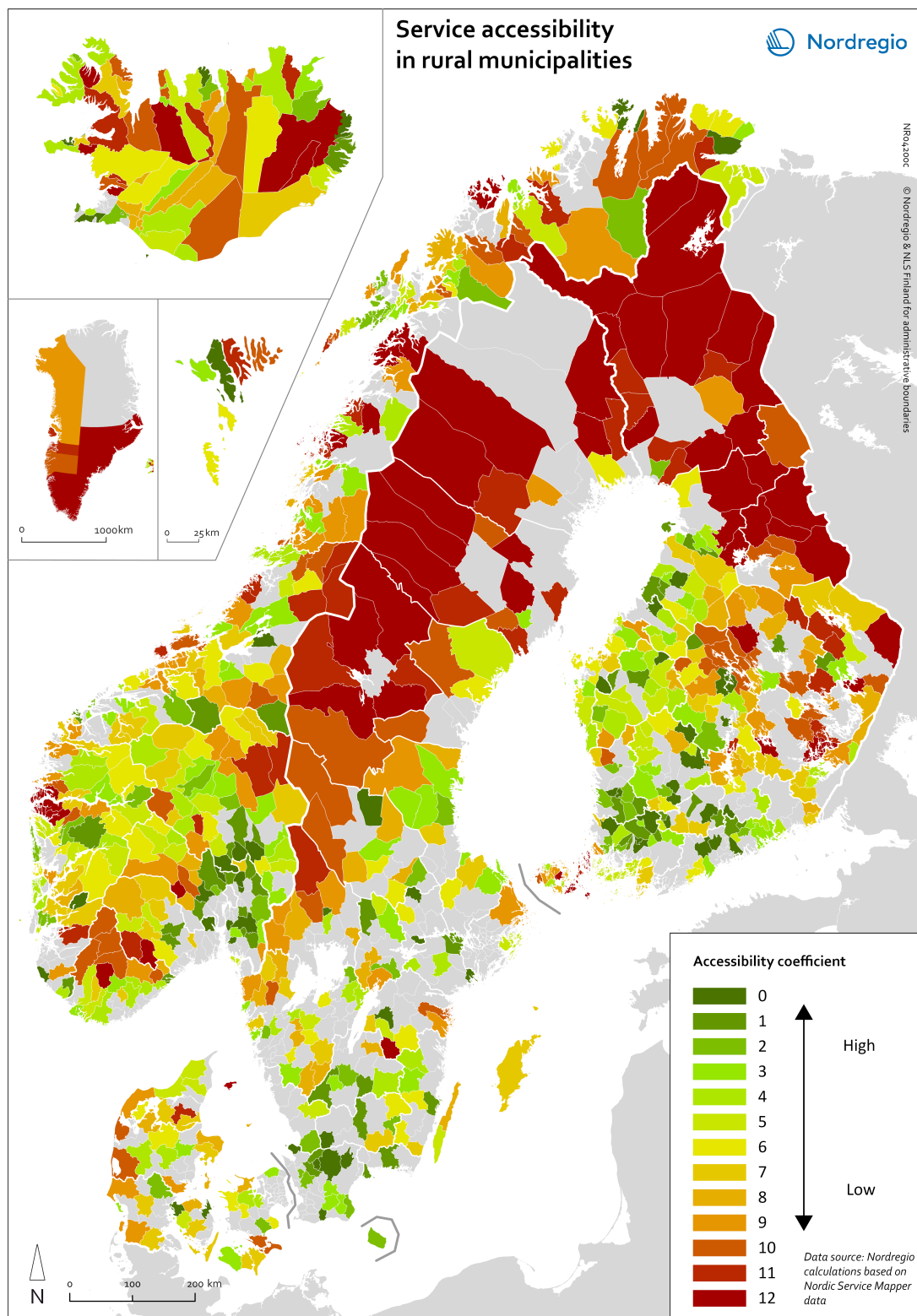
Hið opinbera, einkaaðilar og borgarasamfélagið bera ábyrgð á því að tryggja þjónustu á landsbyggðinni. Einnig eru til staðar samstarf og samningar af ýmsu tagi á milli þessara aðila sem gera það kleift að veita þjónustuna. Þótt viðmælendur hafi lagt áherslu á mikilvægi sjálfstæðis sveitarfélaga og landssvæða þegar kemur að því að halda úti opinberri þjónustu er einnig um að ræða bæði formlegt og óformlegt samstarf við aðra opinbera aðila og við aðila úr einkageiranum eða borgarasamfélaginu. Benda má á að þótt samstarf um veitingu þjónustu sé talin hagkvæm leið með tilliti til nýtingar á fjármagni eða vinnuafli og sem valkostur við sameiningu sveitarfélaga fylgir því einnig áhætta þar sem erfiðara er að skilgreina pólitíska ábyrgð á tilteknum aðgerðum.

Hverjar eru helstu áskoranirnar tengdar veitingu grunnþjónustu á dreifbýlissvæðum og hverjar eru lausnirnar?

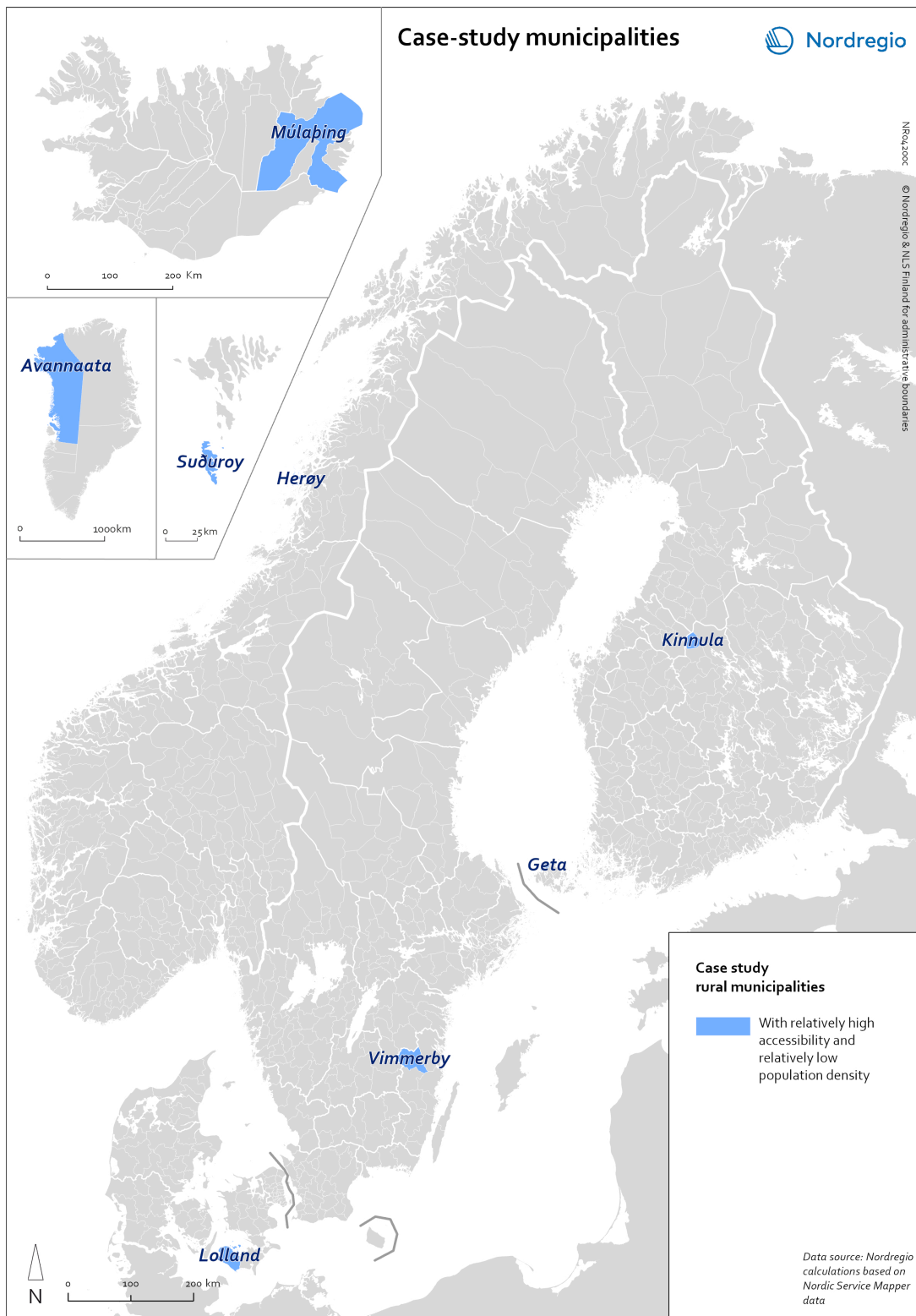
Samanburður á niðurstöðum tilviksrannsókna á áskorunum tengdum veitingu grunnþjónustu á dreifbýlissvæðum sýnir að ýmis sameiginleg atriði má finna alls staðar á Norðurlöndum. Helst ber að nefna skort á vinnuafli og erfiðleika við að laða að fólk sem býr yfir rétttri hæfni til að veita þjónustuna og erfiðleika við fjármögnun þjónustunnar auk landfræðilegra þátta á borð við loftslag og langar vegalengdir sem hafa áhrif á veitingu þjónustu. Húsnæðisskortur, skrifræði og stjórnsýsla, stafvæðing og álag vegna ferðaþjónustu á háannatíma eru einnig þættir sem valda erfiðleikum á sumum svæðum.

Jafnframt sýna niðurstöðurnar að sömu tækifæri eru til staðar á Norðurlöndum öllum þegar kemur að stefnumótun varðandi veitingu þjónustu í dreifbýli. Þar ber hæst stafvæðingu þjónustu, aukið samstarf nágrannasveitarfélaga og -byggðarlaga í stað sameiningar opinberra aðila og aukið samstarf á milli opinberra geirans, einkageirans og borgarasamfélagsins.





Kort 1. Aðgengi að þjónustu eftir sveitarfélögum á Norðurlöndum. Þeir þjónustuflokkar sem greiningin nær til eru matvöruverslanir, lyfjaverslanir, bókasöfn og menntastofnanir. Gögnin miðast við stöðuna í desember 2019. „Aðgengisstuðull“ var reiknaður út sérstaklega fyrir hvern þjónustuflokk með hliðsjón af gerð svæðisins og landinu. Það þýðir að aðgengið endurspeglar stöðuna í viðeigandi landi og landsvæði en einnig er hægt að bera það saman við stöðuna á Norðurlöndum í heild.



Kort 2. Staðsetning þeirra sveitarfélaga sem valin voru fyrir tilviksrannsóknir. Valið var úr lista yfir dreifbýlissveitarfélög í hverju landi sem höfðu hvað best aðgengi að þjónustuflokkunum fjórum (bókasöfnum, lyfjaverslunum, matvöruverslunum og menntun). Þetta á þó ekki við um sveitarfélögin í Noregi og Færeyjum.



Stefnumótunartillögur

Fyrir landsbundin stjórnvöld

- Veita ber landshluta- og sveitarstjórnnum frekari stuðning við forgangsröðun þeirra verkefna sem þeim eru falin samkvæmt lögum. Leiðsögn varðandi forgangsröðun í fjárveitingum getur hjálpað til við að greiða úr eða koma í veg fyrir staðbundinn ágreining um það hvaða þjónustu skuli halda í eða hvar beri að koma upp nýrri þjónustu. Dæmi um það hvenær þetta getur verið gagnlegt er þegar staðsetning skóla í dreifbýli er ákvörðuð.
- Það getur verið jákvætt að framselja ábyrgð frá ríki til sveitarfélaga þar sem hægt er að aðlaga þjónustuveitingu að hverjum stað fyrir sig. Mikilvægt er að nauðsynleg fjármögnun sé tryggð og að framsal verkefna leiði ekki til aukins skrifræðis. Þetta gerir þeim sem vinna að viðkomandi málefnum kleift að innleiða stefnuna og finna bestu staðbundnu lausnirnar.
- Til þess að laða að starfsfólk sem býr yfir réttri hæfni er hægt að styðja við möguleika á fjarvinnu með því að heimila slíkt fyrirkomulag og fjárfesta í stafrænum innviðum.
- Viðurkenna þarf mikilvægi staðbundinnar þjónustu til þess að gera svæði aðlaðandi. Styðja má við staðbundna fjárfestingu með því að setja á fót þjónustusjóð sem sveitarfélög, landsvæði eða aðrir aðilar geta sótt um fjármagn úr til að veita þjónustu.
- Veita ætti þeim svæðum sem búa við árstíðabundið álag á innviði, svo sem á háannatíma ferðaþjónustu, aukinn stuðning.
- Aðstoða ber og styðja svæði og sveitarfélög við að aðlaga grunnþjónustu sínu að loftslagsbreytingum. Til þess eru ýmsar leiðir færar, allt frá fræðslu til fjárhagsaðstoðar.
- Vera reiðubúin að taka að sér verkefni sem svæði eða sveitarfélög ráða ekki við eða tryggja þeim næg úrræði til þess að sinna verkefnum.

Fyrir stjórnvöld á landshluta- eða sveitarstjórnarstigi

- Vinna má gegn efnahagslegum takmörkunum og skorti á vinnuafli í veitingu þjónustu í dreifbýli með því að ráða fólk erlendis frá. Þjóða mætti upp á tungumálakennslu og nám sem hluta af ráðningarkjörum og keppast ætti við að bjóða samkeppnishæf laun. Samstarf á milli sveitarfélaga og landshluta getur stuðlað að betri launum og eftirsóknarverðari starfskjörum. Nýta má stefnumótandi áætlunargerð á landshluta- og sveitarstjórnarstigi auk samráðs við almenning til að laga þjónustustaði að minnkandi skattstofni. Slík stefnumótandi áætlunargerð felur í sér innri og ytri samskipti, til dæmis með auknu samráði við heimamenn um það hvað sé að gerast, hvernig þeir líti á stöðuna og hverjar áherslur þeirra séu.
- Stuðla að samráði á milli sveitarfélaga, ríkis og atvinnulífsins á staðnum til að átta sig betur á þeim ólíku þörfum og kunnáttu sem til staðar er á hverju svæði.
- Beita samráði til að leitast við að finna jafnvægi með tilliti til ákjósanlegra þjónustustaða og stafrænna lausna. Til þess að draga úr staðbundnum ágreiningi ber að leita stuðnings svæðis- og landsbundinna stjórnvalda á meðan á ferlinu stendur.
- Til þess að laða ungt fólk og fjölskyldur í dreifbýli þarf að fjárfesta í grunnþjónustu, þar á meðal íþrótt- og listaaðstöðu.
- Efla samstarf á milli landsvæða og sveitarfélaga um veitingu betri þjónustu með því að samnýta fjármagn eða mannauð. Samstarf um aðlögun þjónustu að loftslagsbreytingum. Slíkt samstarf getur falist í því að koma upp opinberri skipulags- og stjórnsýslustofnun sem metur hvernig aðlaga þarf mismunandi tegundir af þjónustu að breyttu loftslagi með auknum veðuröfgum. Til dæmis þarf að gera áætlanir varðandi íbúðasvæði og aðra mikilvæga innviði á borð við heilsugæslustöðvar, sjúkrahús og skóla með tilliti til þess hvernig megi sjá þeim fyrir rafmagni, vatni og fráveitu þegar öfgakenndir veðuratburðir eiga sér stað. Einnig þarf að tryggja vegi á svæðinu, auk samgöngumiðstöðva á borð við flugvelli og hafnir við slíkar aðstæður.
- Vera reiðubúin að framselja ákveðin verkefni frá landshlutastigi til sveitarstjórnarstigs, og öfugt, eftir því sem best hentar á hverju svæði fyrir sig.



Um ritið

Veiting grunnþjónustu og aðgengi að þjónustu í dreifbýli á Norðurlöndum

Þetta stefnuyfirlit er byggt á niðurstöðum verkefnisins *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages*. Verkefnið var unnið á vegum norræna þemahópsins um græna og inngildandi byggðaþróun. Hópurinn er liður í norrænni samstarfsáætlun um byggða- og skipulagsmál fyrir árin 2021–2024 og stuðlar að uppfyllingu [Framtíðarsýnar okkar 2030](#) um að Norðurlönd verði samþættasta og sjálfbærasta svæði heims. Hópin skipa sérfræðingar í byggða- og skipulagsmálum frá löndunum sem í samstarfi við vísindamenn Nordregio skapa og miðla nýrri þekkingu ásamt því að skapa norrænan virðisauka.

Stefnumótunartillögurnar sem settar eru fram hér eru byggðar á niðurstöðum úr tveimur fyrri skýrslum verkefnisins sem birtar voru árin 2022 og 2023. Niðurstöðurnar voru kynntar og ræddar á vinnustofu með viðkomandi og áhugasömum aðilum frá Norðurlöndum í febrúar 2023. Vinnustofan var nýtt til að sannreyna niðurstöður rannsóknarinnar, bæta við finni blæbrigðum og víkka út niðurstöðurnar, sem og til að forgangsraða og vinna stefnumótunartillögur.

Ítarefni:

Slätmo, E., Bogason, Á., Vasilevskaya, A., & Salonen, H. (2022). Essential rural services in the Nordic Region: – Challenges and opportunities. <https://pub.nordregio.org/r-2022-1-essential-rural-services/#>

Slätmo, E., Bogason, Á., Salonen, H., Cedergren, H. & Huynh, D. (2023). Service provision and access to services in Nordic rural areas. <https://pub.nordregio.org/r-2023-2-service-provision-and-access-to-services-in-nordic-rural-areas/#>

Tengiliðir:

Ágúst Bogason

Research Fellow

agust.bogason@nordregio.org

Höfundar: Ágúst Bogason & Elin Slätmo, Nordregio

Samskipti og umbrot: Miia Itänen, Nordregio

Kort: Anna Vasilevskaya, Nordregio

Myndir: Ágúst Bogason, Sofia Strömgård, Unsplash

Nordregio policy brief 2025:11

ISSN: 2001-3876

DOI: <http://doi.org/10.6027/PB2025:11.2001-3876>