

Sþ. 221. Tillaga til þingsályktunar [102. mál]
um skiptingu landsins í fylki, er hafi sjálfstjórn í sérmálum.

Flm.: Karl Kristjánsson, Gisli Guðmundsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa á árinu 1966 tíu manna nefnd til þess að athuga og rannsaka, hvort ekki sé rétt að skipta landinu í fylki með sjálfstjórn í sérmálum. Komist nefndin að þeirri niðurstöðu, að þetta sé rétt, skal hún gera tillögur um fylkjaskipunina.

Í fylkjunum verði fylkisþing og fylkisstjórar, er fari með sérmál fylkjanna og taki þar með við nokkru af störfum Alþingis og ríkisstjórnar, enda verði í tillögunum ýtarlega um það fjallað, hver sérmálin skuli vera og eftir hvaða reglum fylkin skuli fá ríkisfé til ráðstöfunar.

Fjórir nefndarmennirnir skulu skipaðir eftir tilnefningu þingflokka, einn frá hverjum flokki.

Aðrir fjórir skulu skipaðir samkv. tilnefningu landsfjórðunganna, einn frá hverjum fjórðungi. Í þeim landsfjórðungum, sem hafa Fjórðungssambönd og fjórðungsþing, skulu menn þessir tilnefndir af fjórðungsþingunum, en annars af sýslunefndum og bæjarstjórnnum sameiginlega í fjórðungi hverjum.

Reykjavík tekur ekki þátt í tilnefningunni með sínum landsfjórðungi, en borgarstjórnin tilnefnir einn fulltrúa af hennar hálfu.

Félagsmálaráðuneytið skipar tíunda manninn í nefndina, án tilnefningar, og er hann formaður.

Nefndin skili álit og tillögum svo fljótt sem henni er unnt.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt af sömu mönnum á síðasta Alþingi, en hlaut ekki afgreiðslu, enda lenti þingið í tímahraki með afgreiðslu ýmissa mála, sem fyrir það voru lögð, og lauk þeim ekki. Tilfni tillögunnar hefur síður en svo minnkað, og þess vegna er hún nú endurflutt. Er hún óbreytt að öðru leyti en tímasetningu.

Greinargerðin, sem fylgdi tillögunni, fer hér á eftir. Hún er einnig óbreytt, nema að tímasetningu:

Nú eru 1000 ár liðin síðan hin forna skipting landsins í landsfjórðunga var lögtekin á Alþingi á Þingvöllum við Öxará. Sú skipan hélzt um aldir, og enn er allríkt í hugum manna að vilja líta á landsfjórðungana sem einhvers konar sjálfstæðar heildir, þótt nú í seinni tíð hafi fjólfjórðungahlutföllin mjög raskast milli fjórðunganna og um stjórnarfarslegar heildir hafi ekki verið að ræða.

Öllum hugsandi mönnum um framtíðarhag þjóðarinnar er orðið það mikið áhyggjuefni, hve þungur, áhrifamikill og óheillavænlegur sá straumur er, sem ber fólkið til búsetu í höfuðborg landsins og hennar grennd frá öðrum landsvæðum. Sú búseturöskun er blóðtaka og máttarlömun fyrir þá landshluta, er fólkið missa, en Reykjavík ekki ávinningur að sama skapi, nema síður sé.

Margt hjálpaðist að við að efla þennan örlagaríka straum. Samdráttur valdsins er ein af höfuðástæðunum. Allt ríkisvaldið er að heita má staðsett í Reykjavík.

Íslendingabók segir frá því, að hinn málsnjalli Breiðfirðingur, Þórður gellir, hafi beitt sér fyrir skiptingu landsins í fjórðunga. Þar stendur skráð í því sambandi:

„Þá taldi Þórður gellir tölu um at Lögbergi, hve illa mönnum gegndi at fara í okunn þing at sækja of víg eða harma sína, ok taldi, hvat honum varð fyrir, áðr hann mætti því máli til laga koma, ok kvað ýmissa vandræði mundu verða, ef eigi réðusk bætur á.“

Segja má, að saga sú, sem Þórður talar um, endurtaki sig á 20. öldinni, þótt ástæður hafi breytt og menn þurfi ekki lengur að mæla eftir frændur sína, er vegnir hafi verið sem í fornöld. Mönnum reynist langsótt og oft ekki harmlaust að leita samfélagsréttar síns og nauðsynlegrar og réttmætrar aðstoðar til valdstöðva ríkisins í höfuðborginni, eins og nú verður að gera í allt of mörgum efnunum. Þetta færast ört í aukana eftir því, sem þjóðfélagið þróast til fjölpættara samfélags og framkvæmdavald ríkisins nær til fleiri málaflokka.

Það getur verið örðugt að koma á framfæri hjá opinberum stofnunum og embættismönnum ríkisins í Reykjavík sérsjónarmiðum landshlutanna og þeirra, sem eiga heima fjarri höfuðborginni. Nákvæmleiki valdhafanna nær eðlilega alls ekki til þeirra. Á þá löngum við, þó að í lýðræðislandi sé, gamli málshátturinn: „Það er löng leiðin til keisarans.“

Annað er þó ekki síður umhugsunarvert í þessu sambandi. Samanþjöppun þjóðfélagsvaldsins og framkvæmdastofnana þess í Reykjavík dregur til sín eins

og segull fólk, sem nútíminn þarfnast alltaf meir og meir: sérfræðinga og kunn-
áttumenn, sem menntun hafa hlotið til starfs, svo og marga aðra, sem af einni
eða annarri ástæðu telja sig hafa skilyrði til forustu eða einhvers konar frama í
félagsmálum, viðskiptum, atvinnulífi, lærdómslistum og vísindum. En að sama
skapi vex hættan á því, að fólk skorti í þessum efnum annars staðar í landinu.
Dæmi um þetta eru deginum ljósari.

Séu athugaðar búsetubreytingar innan þjóðfélagsins síðustu ár, virðist glögg-
lega mega sjá, að valdasetrin og þjónustustöðvarnar umhverfis þau hafi einnig
haft mikil aðdráttaráhrif á almenning. Fleira virðist þurfa til að koma en aukin
framleiðsla og hráefnisöflun. Fólk fer t. d. gjarnan að sunnan í sildarvinnu um
veiðitímann norður og austur, en tekur sér fátt hólfestu þarna, þó að vel veiðist.

Það er nauðsynlegt að efla atvinnulíf allra landshluta. En það eitt virðist þó
ekki vera nóg til byggðajafnvægis, og tekst varla, nema eflt sé stjórnarfarslegt
vald landshlutanna um leið. Það þarf að gefa landshlutunum rétt til verulegrar
heimastjórnar í ýmsum sérmálum, sem þeim „gegnir illa at fara í ókunn þing at
sækja“, dreifa að nokkru til landshlutanna hinu mikla miðstöðvarvaldi, sem sett
er upp í höfuðborginni, án þess að hún þarfnist þess, óski eftir því eða hafi af
því velfarnað.

Vert er að athuga vel og rækilega, hvort endurtekningu sögunnar frá fornöld
á vandræðunum, sem Þórður gellir talaði um, sé ekki ráðlegt að mæta með endur-
tekningu í höfuðatriðum á úrræðunum, sem þá var til gripið.

Flutningsmenn þessarar tillögu telja rétt, að Alþingi kjósi nefnd til þess að
athuga sérstaklega, hvort ekki sé vænlegast, eins og nú standa sakir, að dreifa vald-
inu með því að skipta landinu í nokkur fylki, er hafi sjálfstjórn í sérstökum,
tilgreindum málum, fylkisþing og fylkisstjóra, — og fer ekki illa á, að sú athugun
sé gerð um það leyti, sem fjórðungaskiptin gömlu eiga sitt 1000 ára afmæli. Flutn-
ingsmenn vitna til sögu Íslands um fornu fjórðungaskiptin, af því að sagan er
jafnan lærdómsrík, þótt að sjálfsögðu sé hún ekki óbyggjandi fyrirmynd, af því að
tímar breytast og menn og þjóðir með.

Hins vegar er einnig auðvelt í þessu sambandi að taka dæmi sem fyrirmyndir
úr nútímanum frá náskyldum þjóðum okkur Íslendingum.

Í Noregi eru 20 fylki starfandi, sem ná yfir allan Noreg samanlögð, og Svíar
skipta sínu landi í 25 lén (Stokkhólmur þá meðtalinn), sem eru hliðstæð fylkj-
unum í Noregi. Talið er, að þessar þjóðir telji þessa skipan gefast vel og séu
ánægðar með hana. Er sjálfsagt, að umrædd nefnd kynni sér ýtarlega fyrirkomu-
lagið í Noregi og Svíþjóð og ef til vill víðar erlendis.

Stundum heyrir sagt, að af því að við Íslendingar séum fámennari en flestar
aðrar þjóðir, eigum við að geta komist af með einfaldara stjórnarkerfi en þær.
En þau rök nægja ekki til mótmæla, þegar um þetta er að ræða, vegna þess að við
búum í hlutfallslega stóru landi, sem okkur greinir nú orðið ekki á um að við
verðum að leggja kapp á að halda öllu í byggð. Skilyrði landshlutanna eru sundur-
leit og hæfir ekki einn og sami stakkur. Verða landshlutarnir því, hvað sem
fólksfjöldi þjóðarinnar í heild líður, að fá vald til að sníða sér sjálfir stakkana að
talsverðu leyti.

Til þess að þjóðfélag okkar nái að standa traustum fótum, þarf að grundvalla
byggðajafnvægið með dreifingu valds í föstum, skipulegum formum, er myndi
undirstöður heimastjórnar í landshlutum (fylkjum) og safni um sig fólki, er hafi
þar viðfangsefni fyrir hæfileika sína og annað, er til nútíma lífsþarfa heyrir, svipað
og á öðrum stöðum og myndi sterkar samtakaheildir, er verði í senn liðfylking
og kjölfesta þjóðarskútunnar.

Tilraunir hafa verið gerðar heima fyrir í sumum landsfjórðungum í þessa átt
með því að stofna svonefnd Fjórðungssambönd. Þau hafa í mörg undanfarandi ár
verið starfandi a. m. k. á Vestfjórðum, Norðurlandi og á Austurlandi. Þau eru

greinilegur vottur þess, að fólkið í þessum landshlutum finnur til náttúrlegrar samtakaparfar sín á milli, og eru því tvímælalaus meðmæli með því, að lögleidd verið fylkjaskipun.

Fjórðungssamböndin hafa haldið fulltrúasamkomur (fjórðungssþing), sem rætt hafa málefni síns landshluta og samþykkt áskoranir til valdhafanna. En þau hefur skort vald til annars gagnvart ríkinu og orðið þess vegna að láta sér nægja að bera fram bænaskrár í formi áskorana, sem venjulega virðast hafa farið í hinar stóru bréfa-körfur miðstöðvarvaldsins, — því miður.

Fjórðungssamböndin hafa þó með starfsemi sinni undirbúið jarðveginn fyrir fylkjaskipun í landinu.

Fyrir hálfum öðrum áratug eða svo báru Fjórðungssamböndin á Austur- og Norðurlandi fram tillögur um, að landinu yrði skipt í fimm eða sex fylki, og gáfu út á prenti með skilmerkilegri greinargerð. (Fjórðungssambandið á Vestfjörðum var og meðmælt þeim tillögum). Tillögurnar virtust eiga mikinn hljómgrunn hjá almenningi víða um land, en á „hærri stöðum“ var þeim fálega tekið og goldin að mestu þögn við þeim.

Einhverjir sögðu, að með fylkjaskipun mundi verða aukning mannahalds við stjórnarstörf, sem þegar væri þó orðið um of. Þessum athugasemdum var svarað með því, að ef rétt væri á tekið, ætti að mega flytja starfsmenn frá ríkisstofnunum með verkefnunum til fylkjanna, — og í öðru lagi, að fólki mundi hvort sem væri halda áfram að fjölga við opinber störf, þó að við sama skipulag sæti, og þá um leið vaxa ójafnvægið enn meir.

Nú er einn og hálfur áratugur liðinn. Öfugþróunin í byggðajafnvæginu hefur haldið áfram og stórlega aukizt. Starfslíði ríkisins hefur fjölgað, þó að vinnustöðum þess hafi ekki verið dreift um landið með fylkjaskipan. Sogkraftur þéttbýlisins við Faxaflóa hefur dregið fólkið að sér til búsetu með sjálfvirkum hætti. Snotrar fjárveitingar aukreitís úr ríkiskassa eða lánaútveganir til uppbyggingar og útvegunar atvinnutækja eða annað því um líkt á einstökum stöðum, sem eiga í vök að verjast, skal ekki meta lítils. En stundum er þetta samt eins og að sá í sand, sem fýkur, sé ekki meira gert. Það þarf að girða fyrir fokið með skjólgörðum. Slíkir skjólgarðar ættu valdastöðvar fylkjanna að geta orðið.

Reynslan af þjóðfélagsþróuninni, síðan Fjórðungssamböndin komu fram með tillögurnar um skiptingu landsins í fylki, mælir sterklega með því, að fylkjaskipun verði upp tekin, að dómi okkar flutningsmanna þessarar tillögu, — og einkennilegt teldum við, ef nokkur risi gegn því, að Alþingi kveðji menn til athugunar á því sérstaklega.

Í tillögum sínum gerðu fjórðungssþingin ráð fyrir því, að fylkisþingin kysu menn þá, er skipa efri deild Alþingis, en til neðri deildar væri kosið í einmenningskjördæmum, og hefði því þurft stjórnarskrárbreytingu við lögtöku þeirra. Þetta felst alls ekki í tillögu okkar. Hún snertir ekki skipun Alþingis og gæti að okkar áliti orðið framkvæmd með einföldum lögum.

Við leggjum heldur ekkert til um það, hve fylkin eigi að vera mörg. Það er matsatriði.

Fleira var og í tillögum Fjórðungssambandanna, er við tókum ekki upp.

Að öðru leyti er þessi tillaga efnislega, það sem hún nær, sams konar tillaga og Fjórðungssamböndin báru fram, enda fyrri flutningsmaður hennar einn þeirra, er stóðu að tillögugerð Fjórðungssambandanna. Hún er studd sömu rökum og þeirra, að viðbætti sterkri áherzlu frá reynslu síðustu ára og líðandi stundar.

Augljóst er, að sú dreifing þjóðfélagsvaldsins, sem hér um ræðir, mundi, ef hún kemst í framkvæmd, skapa byggðafestu, hafa sín áhrif á fjármagnsdreifinguna innan þjóðfélagsins og miða að því að tryggja not og viðhald þeirra föstu verðmæta, sem þegar er búið að staðsetja víðs vegar um land.

Í höfuðborginni, Reykjavík, og umhverfi hennar mun fólkinu halda áfram að fjölga, þótt landinu verði skipt í fylki. Það skipulag hamlar aðeins gegn ofvexti henn-

ar. Þjóðinni þykir vænt um borgina fríðu við „sundin blá“, þar sem „fornar súlur flutu á land“ og byggð hófst á landi hér, og vill veg hennar mikinn og gengi hennar traust. En ofvöxtur er höfuðborginni sjálfri ekki hollur. Hann veldur því, að borgin verður ekki eins vel úr garði gerð og vera þyrfti, og á þetta yfirleitt við um bæi, sem við hann eiga að stríða, hvar sem er. Ráðamenn glíma að jafnaði við óleysanlegan vanda, og almenningur sýpur af seyði.

Höfuðborgarþúum er eins og öðrum landsmönnum bezt til farsældar, að byggð eflist og blómgist um land allt. Þetta er líka höfuðborgarþúum ljóst, eins og öðrum landsmönnum. Þjóðinni í heild er það lífsnauðsyn, að landið allt sé byggt, þar sem búsetuhæft er, ef hún vill halda áfram að vera sjálfstæð þjóð og eiga landið með fullum rétti.

Skipting landsins í fylki mundi tryggja sjálfstæði þjóðarinnar stórlega.

Til frekari áherzlu því, sem áður er sagt um starfsmannahald hins opinbera í sambandi við fylkjaskipunarfyrrirkomulagið, skal fram tekið, að þegar fylkin fengju sérþátt sinn til meðferðar að nokkru leyti, mætti ætla, að Alþingi þyrfti skemmri tíma en ella til sinna starfa ár hvert og að starfsmönnum ríkisstjórnar og ríkisstofnana þyrfti ekki að fjölga eins og ella mundi verða, jafnframt því sem þjóðin og þjóðarbúskapurinn stækkar. Verulegur hluti af því sérmenntaða fólki, sem ella ílendist í höfuðborginni, mundi starfa á vegum fylkisstjórnanna og stofnana fylkjanna og sennilega hafa þar fyllri verkefni oft og einatt.

Margt það, sem nú er reynt að gera til að hamla móti straumnum í byggðajafnvægisáttum, kæmi af sjálfu sér, eftir að búið væri að byggja upp fylkjaskipun.

Flutningsmenn leggja til, að 10 menn verði í nefndinni, sem ríkisstjórnin skipi til þess að athuga, hvort ekki sé ráðlegt að skipta landinu í fylki, og gera síðan, komist hún að jákvæðri niðurstöðu, tillögur til löggjafar um það. Níu nefndarmennirnir verði tilnefndir af öðrum, en einn — formaður — án tilnefningar.

Fulltrúum þeim, sem þingflokkarnir tilnefna, er ætlað að túlka sjónarmið Alþingis.

Aðrir fjórir skulu tilnefndir af Fjórðungssamböndunum eða þar, sem þau eru ekki, af þeim aðilum, sem kjósa fulltrúa til fjórðungsþinga.

Þá eigi höfuðborgin sinn fulltrúa í nefndinni og ríkisstjórnin einnig sinn fulltrúa, er fari með verkstjórn í nefndinni.

Virðist með þessari skipun séð eðlilega fyrir því, að í nefndinni komi fram viðhorf þeirra, er stendur næst að leita úrræðanna.