

Sp. 529. Tillaga til þingsályktunar [269. mál]

um skiptingu landsins í fylki, er hafi sjálfstjórn í sér málum.

Flm.: Gísli Guðmundsson, Kristján Ingólfsson, Stefán Valgeirsson.

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

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

Nefndin skal skipuð samkvæmt tilnefningu sem hér segir:

Hver þingflokkur tilnefni einn mann í nefndina.

Fjórir nefndarmenn skulu skipaðir samkv. tilnefningu landsfjórðunganna, einn frá hverjum fjórðungi. Í þeim landsfjórðungum, sem hafa fjórðungssamband eða sveitarfélagasamband fyrir heilan landsfjórðung, skulu menn þessir tilnefndir af fjórðungsþingum eða sveitarfélagasamböndum, en annars af sýslunefndum og bæjarstjórnnum sameiginlega eða sveitarfélagasamböndum sameiginlega í landsfjórðungi hverjum.

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

Félagsmálaráðuneytið skipar einn mann í nefndina, án tilnefningar, og er hann formaður.

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

Verði samkvæmt ákvörðun Alþingis 1970 sérstök nefnd skipuð til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands kemur ályktun þessi þó ekki til framkvæmda, enda leiti endurskoðunarnefndin þá álits sveitarstjórna, sveitarfélagasambanda, fjórðungssambanda og sýslunefnda um þau málefni, sem ályktunin fjallar um.

Greinargerð.

Árið 965 var hin forna skipting landsins í landsfjórðunga lögtekin á Alþingi á Þingvöllum við Óxará. 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 fólksfjöldahlutföllin mjög raskazt 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 Reykjavíkursvæðinu 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 ókunn 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 færist ört í aukana eftir því, sem þjóðfélagið þróast til fjölþættara 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. Nákunngleiki 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 nútímenn þarfnast alltaf meir og meir: sérfræðinga og kunnáttumenn, 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 efnunum annars staðar í landinu. Dæmi um þetta eru deginum ljósari.

Séu athugaðar búsetubreytingar innan þjóðfélagsins undanfarna áratugi, virðist glögglega 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.

Það er nauðsynlegt að efla atvinnulíf allra landshluta. En það eitt virðist þó ekki vera nóg til byggðajafnvægis, og tekst varla, nema eflt sé stjórnarfrarslegt 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 endurtekningu 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 valdinu með því að skipta landinu í nokkur fylki, er hafi sjálfstjórn í sérstökum, tilgreindum málum, fylkisþing — sem voru t. d. álika tíma að störfum og Búnaðarþing eða Fiskisþing — og fylkisstjóra. Hér er vitnað til sögu Íslands um fornu fjórðungaskiptin, af því að sagan er jafnan lærdómsrík, þótt að sjálfsgöðu 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 fylkjunum 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 fyrirkomulagið í Noregi og Svíþjóð og ef til vill víðar erlendis.

Stundum heyrst sagt, að af því að við Íslendingar séum fámennari en flestar aðrar þjóðir, eigum við að geta komizt 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 við verðum að leggja kapp á að halda öllu í byggð. Skilyrði landshlutanna eru sundurleit og hæfir ekki einn og sami stakkur. Verða landshlutarnir því, hvað sem fólksfjöldi þjóðarinnar í heild liður, 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 samtakahildir, er verði í senn liðfylking og kjölfesta þjóðarskútunnar.

Tilraunir hafa verið gerðar í einstökum landshlutum í þessa átt með að stofna svonefnd fjórðungssambönd eða sambönd sveitarfélaga. 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 verði fylkjaskipun.

Fjórðungssamböndin eða sveitarfélagasamböndin hafa haldið fulltrúasamkomur (fjórðungsþing), 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 oft virðast hafa farið í hinar stóru bréfaörfur miðstöðvarvaldsins, — því miður.

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

Fyrir tveim áratugum 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 almenningsi 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 verkefnum 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 eru tveir áratugir liðnir. Öflugþróunin í byggðajafnvæginu hefur haldið áfram. Sogkraftur þéttbýlisins við Faxaflóa hefur dregið fólkið að sér til búsetu með sjálfvirkum hætti. Snotrar fjárveitingar aukreitis úr ríkiskassa eða lánaútveg-anir 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 teljum við, ef nokkur risi gegn því, að Alþingi kveðji menn til athugunar á því sérstaklega.

Í tillögum sínum gerðu fjórðungsþingin ráð fyrir því, að fylkisþingin kysu menn þá, er skipa efri deild Alþingis, en til neðri deildar væri kosið í einmenn-ingskjördæmum, og hefði því þurft stjórnarskrárbreytingu við lögtöku þeirra. Þetta felst alls ekki í tillögu þeirri, sem hér er flutt. Hún snertir ekki skipun Alþingis.

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

Fleira var og í tillögum fjórðungssambandanna, sem ekki er tekið upp hér.

Að öðru leyti er þessi tillaga efnislega, það sem hún nær, sams konar tillaga og fjórðungssamböndin báru fram. Hún er studd sömu rökum og þeirra, að við-bættri sterkri áherzlu frá reynslu síðustu ára og liðandi 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 verð-mæta, 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 óleysan-legan vanda, og almenningur sýpur af seyði.

Höfuðborgarbúum er eins og öðrum landsmönnum bezt til farsældar, að byggð eflist og blómgi um land allt. Þetta er líka höfuðborgarbúum 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 fylkjaskipunarfyrirkomulagið, skal fram tekið, að þegar fylkin fengju sérmál sín til meðferðar að nokkru leyti, mætti ætla, að Alþingi þyrfti skemmri tíma en ella til sinna starfa ár hvert og að starfsmönnum ríkisstjórnar og ríkisstofna-na þyrfti ekki að fjölga eins og ella mundi verða, jafnframt því sem þjóðin og þjóðarbúskapurinn stækkar. Verulegur hluti af því sérmenntaða fólki, sem ella ilendist í höfuðborginni, mundi starfa á vegum fylkisstjórnanna og stofnana fylkj-anna 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 ríkisstjórnin skipi nefnd 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. Nefndarmenn aðrir en formaður verði tilnefndir af öðrum, en formaður án tilnefningar.

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

Fjórir skulu tilnefndir af fjórðungssamböndunum, þar sem þau taka yfir heilan landsfjórðung, en þar sem þau eru ekki, af sýslunefndum, bæjarstjórnnum eða sveitarfélagasamböndum sameiginlega.

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.

Á Alþingi 1964 og 1965, á 1000 ára afmæli landsfjórðunganna, bar fyrsti flm. þessarar tillögu ásamt Karli Kristjánssyni þáv. alþm. fram tillögu sama efnis í meginatriðum. Greinargerðin er að miklu leyti samhljóða þeirri grg., er þá fylgdi tillögunni. En um orðið fylki þykir rétt að bæta við stuttri skýringu. Þegar fjórðungssamböndin gerðu fyrir nál. 20 árum tillögur þær, er fyrr var að vikið, höfðu þau auðvitað hina fornu fjórðungsskipan í huga, en urðu þó vegna breytinga síðari tíma að gera ráð fyrir fleiri umdæmum en fjórum (5), og því var ekki hægt að kalla þau fjórðunga eins og fyrrum. Hvátamenn tillögunnar austanlands og norðan voru málvandir menn og þjóðlega sinnaðir. Þeir vildu gefa umdæmunum svipmikið nafn, sem væri helzt í senn fornt að uppruna og þó munntamt og enn lifandi í málinu. Þeir völdu orðið fylki, sem er norrænt og íslenskt orð og var að fornu notað í Noregi, en kemur víða fyrir í íslenskum ritum fornaldar. Fylki er eins og konungsheitið fylkir dregið af fólki. Flm. kunna vel við þetta nafn, en það skiptir ekki öllu máli. Í orðabók Menningarsjóðs er það talið sömu merkingar og hérað eða landshluti.

Fyrir þessu þingi liggur till. til þál. um að skipa með sérstökum hætti nefnd til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Verði sú tillaga samþykkt eins og hún liggur fyrir að því er varðar nefndarskipun, má telja rétt og eðlilegt, að endurskoðunarnefndin fjalli einnig um fylkjaskipanina, svo að ekki þurfi þá að skipa þá sérstöku nefnd, sem gert er ráð fyrir í þessari tillögu, enda verði leitað álits sveitarstjórna, sveitafélagasambanda, fjórðungssambanda og sýslunefnda, eins og nánar er fram tekið í tillögunni.