

Nd.

104. Frumvarp til laga

[84. mál]

um ráðstafanir til að stuðla að jafnvægi í byggð landsins.

Flm.: Gísli Guðmundsson, Skúli Guðmundsson, Halldór E. Sigurðsson,
Halldór Ásgrímsson, Ágúst Þorvaldsson.

I. KAFLI

Um tilgang laganna og störf jafnvægisnefndar.

1. gr.

Tilgangur þessara laga er að stuðla að jafnvægi í byggð landsins með rannsóknarstörfum, áætlanagerð og fjárhagslegum stuðningi til framkvæmda og eflingar atvinnulífi í þeim landshlutum, þar sem bein eða hlutfallsleg fólksfækkun hefur átt sér stað undanfarið eða er talin yfirvofandi.

2. gr.

Sameinað Alþingi kýs að loknum alþingiskosningum hverju sinni fimm manna jafnvægisnefnd og jafnmarga til vara. Nefndin velur sér formann og ritara. Nefndinni er heimilt að ráða menn í þjónustu sína, eftir því sem nauðsyn krefur og ríkisstjórnin samþykkir. Kostnaður við nefndarstörfin greiðist úr ríkissjóði.

3. gr.

Jafnvægisnefnd heldur fundi a. m. k. einu sinni í mánuði og oftari, ef þörf krefur.

4. gr.

Jafnvægisnefnd lætur gera áætlanir samkvæmt 7. gr. Hún stjórnar jafnvægisjóði og ráðstafar eignum hans samkvæmt II. kafla þessara laga.

5. gr.

Jafnvægisnefnd safnar efni til skýrslugerðar og lætur árlega gera skýrslur um þau atriði, sem þykja máli skipta í sambandi við verksvið hennar.

6. gr.

Opinberar stofnanir skulu, ef jafnvægisnefnd óskar þess, hver á sínu sviði, láta henni í té aðstoð og upplýsingar, sem henni eru nauðsynlegar til skýrslugerðar samkv. 5. gr. og áætlanagerðar samkv. 7. gr.

7. gr.

Jafnvægisnefnd lætur, þegar þörf þykir til þess, gera áætlanir um framkvæmdir í einstökum byggðarlögum, enda séu þær við það miðaðar, að með þeim sé stuðlað að jafnvægi í byggð landsins. Áætlanir þessar skulu að jafnaði gerðar í samráði við sýslunefnd, bæjarstjórn eða hreppsnefnd, eina eða fleiri. Lán og framlög úr jafnvægisjóði, sbr. II. kafla, skulu ákveðin með hliðsjón af slíkum áætlunum, séu þær fyrir hendi.

II. KAFLI

Um jafnvægisjóð.

8. gr.

Stofna skal sjóð, er nefnist jafnvægisjóður, og sé hann undir stjórn jafnvægisnefndar. Hlutverk jafnvægisjóðs er að veita fjárhagslegan stuðning til framkvæmda

og eflingar atvinnulífi í samræmi við tilgang laganna samkvæmt 1. gr. Framkvæmdabanki Íslands annast dagleg afgreiðslustörf og reikningshald sjóðsins eftir nánari fyrirmælum jafnvægisnefndar, gegn þóknun, sem ráðherra ákveður.

Endurskoðendur Framkvæmdabankans annast endurskoðun reikninga jafnvægisjóðs. Skulu reikningarnir birtir árlega í Stjórnartíðindum ásamt skrá um lántakendur og upphæðir lána svo og um óafturkræf framlög á sama hátt.

9. gr.

Tekjur jafnvægisjóðs eru:

1. 1½% af árlegum tekjum ríkissjóðs samkvæmt ríkisreikningi, í fyrsta sinn af tekjum ársins 1962.
2. Vaxtatekjur.

10. gr.

Úr jafnvægisjóði má veita lán til hvers konar framkvæmda, sem að dómi sjóðsstjórnar (jafnvægisnefndar) eru til þess fallnar að stuðla að jafnvægi í byggð landsins samkv. 1. gr., þ. á m. til kaupa á atvinnutækjum, enda séu aðrir lánsmöguleikar fullnýttir. Skal áður leitað álits hlutaðeigandi sveitarstjórnar, sé hún ekki sjálf umsækjandi. Veita má sveitarfélögum lán til að koma upp íbúðum. Um tryggingu fyrir láni, vexti og afborganaskilmála fer eftir ákvörðun sjóðsstjórnar (jafnvægisnefndar) hverju sinni.

11. gr.

Óafturkræf framlög má veita, ef sérstaklega stendur á og a. m. k. fjórir nefndarmenn samþykkja.

12. gr.

Sé sveitarfélögum veitt lán til íbúða, er jafnvægisnefnd heimilt að afla sjóðnum lánsfjár í því skyni, ef hún telur þess þörf, og endurlána það sjóðnum að skaðlausu, að því er lánskjör varðar.

13. gr.

Nú ákveður hreppsnefnd, bæjarstjórn eða sýslunefnd, ein eða fleiri saman, að koma upp sérstökum jafnvægisjóði til starfa í umdæmi sínu og að leggja fram fé til þess, og getur þá jafnvægisnefnd, ef stofnandi eða stofnendur óska, löggilt slíkan sjóð sem jafnvægisjóð þess svæðis, sem um er að ræða. Hafi sjóður fengið slíka löggildingu, er jafnvægisnefnd heimilt að veita honum lán, enda veiti hún þá yfirleitt ekki önnur lán til framkvæmda á starfssvæði hans. Stjórn slíks sjóðs ber að fylgjast með áætlunum jafnvægisnefndar um framkvæmdir á hlutaðeigandi landssvæði, enda þarf, ef nefndin hefur veitt honum lán, samþykki hennar til lánveitingar úr honum samkvæmt reglum, er hún setur.

14. gr.

Heimilt er jafnvægisnefnd, ef sérstaklega stendur á, að gerast fyrir hönd sjóðsins meðeigandi í atvinnufyrirtæki, sem hún telur nauðsynlegt að koma á fót í samræmi við tilgang þessara laga, enda séu a. m. k. 4 nefndarmenn því samþykkir og að þeirra dómi og hlutaðeigandi sveitarstjórnar ekki unnt að koma fyrirtækinu á fót á annan hátt.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi, og skal jafnvægisnefnd kosin í fyrsta sinn á Alþingi því, er setur lögin.

Greinargerð.

Það mun almennt talið, að þá sé jafnvægi í byggð landsins, ef íbúum einstakra landshluta fjölgar á tilteknum tíma um sama eða svipaðan hundraðshluta og þjóðinni í heild. Með landshluta er þá yfirleitt átt við landsfjórðung eða stóran hluta úr

landsfjórðungi, sbr. mannfjöldaskýrsluna hér á eftir. Einnig mætti segja, að jafnvægi í byggð landsins sé sú dreifing þjóðarfjölgunarinnar, að öll lífvænleg byggð haldist og eflist um land allt, að þjóðin haldi áfram að byggja alla þjörgulega staði í landi sínu.

Árið 1940, við aðalmanntal, var mannfjöldinn á öllu landinu 121474. Hinn 1. des. 1961 var hann 180058. Fjölgun 58584, eða 48.2%. Í einstökum landshlutum var mannfjöldinn þessi 1940 og 1961:

	1940:	1961:		
Kjalarnesþing (vestan Fjalls) ..	47460	100447	Fjölgun ca.	112%
Vesturland sunnan Gilsfjarðar ..	9936	12098	—	22%
Vestfirðir	12953	10560	Fækkun	18%
Norðurland	27406	30376	Fjölgun	11%
Austurland	10123	10504	—	4%
Suðurland (austan Fjalls)	13596	16073	—	18%
	<hr/>	<hr/>		
	121474	180058		

Þessar tölur bera glöggvitni um hina gífurlegu röskun, sem enn hefur orðið síðustu áratugi á jafnvæginu í byggð landsins. Á Vestfjórðum var bein fólksfækkun um ca. 18%. Í fjórum landshlutum var fjölgunin aðeins 4%, 11%, 18% og 22%, á sama tíma sem þjóðinni fjölgaði um rúml. 48% — þ. e. hlutfallsleg fólksfækkun. Jafnvel í höfuðstað Norðurlands, Akureyri, var um hlutfallslega fólksfækkun að ræða á síðasta áratug. En í Kjalarnesþingi (vestan Fjalls) hækkaði fólkstalan um ca. 112% á tímabilinu 1941—61. Í sex samliggjandi sveitarfélögum við innanverðan Faxaflóa hækkaði íbúatalan úr ca. 43400 upp í ca. 90600. Á því litla landsvæði á nú rúmlega helmingur þjóðarinnar heima.

Þessi þróun er mjög varhugaverð, svo að ekki sé meira sagt, fyrir land og þjóð, ekki aðeins þá landshluta, sem eiga við beina eða hlutfallslega fólksfækkun að stríða, heldur einnig fyrir höfuðborgina og nágrenni hennar, sem á erfitt með að valda sumum þeim verkefnum, sem á hana hlaðast vegna of mikils vaxtarhraða, og getur af þeim sökum orðið örðugra en ella að byggja þar upp nægilega traust atvinnulíf í framtíðinni. Það ætti því að vera sameiginlegt áhugamál allra landsmanna að stuðla að því, að fólksfjölgunin dreifist meir um landið en hún hefur gert hingað til á þessari öld. En til þess að svo megi verða, þarf fyrst og fremst að útvega fjármagn til að efla atvinnulíf hinna einstöku landshluta og stuðla að því, að skortur á íbúðarhúsnæði hamli því ekki, að fólk setjist að í þessum landshlutum, t. d. faglarðir menn eða sérfróðir á einhverju sviði, sem víða vantar tilfinnanlega um þessar mundir.

Alllangt er nú síðan byrjað var að komast svo að orði á Alþingi og víðar á opinberum vettvangi, að nauðsyn bæri til að stuðla að jafnvægi í byggð landsins og hefja á vegum ríkisvaldsins sérstaka og sjálfstæða starfsemi í því skyni. Það var um það leyti kunnugt orðið, að Norðmenn höfðu gert framkvæmdaáætlun mikla fyrir Norður-Noreg, sem þá var orðinn hlutfallslega mun mannfærri en aðrir landshlutar þar og hafði dregið aftur úr á ýmsum sviðum. Framkvæmd þessarar Norður-Noregs-áætlunar er nú lokið, en ráðstafanir af sama tagi hafa verið gerðar á breiðara grundvelli. Mikilvægi þessa máls virðist vera ráðamönnum Noregs vel ljóst, og sýna þeir það í verki.

Sú var á síðasta áratug framkvæmd þessara mála hér á landi, að tekin var upp sú regla að veita á fjárlögum sérstakt fjárframlag úr ríkissjóði til „atvinnu- og framleiðsluaukningar“, sem aðallega var notað til lánveitinga í sambandi við uppbyggingu atvinnulífs í sjávarplássum á Norður-, Austur- og Vesturlandi. Í sveitunum var að sjálfsögðu haldið áfram að framkvæma hina eldri löggjöf um nýbýli og aðstoð við ræktunarsambönd, svo og aðrar ráðstafanir, sem Landnám ríkisins hefur um-

sjón með og að því áttu að miða að koma í veg fyrir eyðingu býla, en af sjálfu atvinnuaukningarfénu hefur lítið runnið til sveitabyggðanna. Atvinnuaukningarfjárveitingin varð hæst árið 1957, þá 15 millj. kr., en var í fjárlögum fyrir árið 1962 aðeins 10 millj. kr. Stjórnskipaðar nefndir störfuðu um skeið að rannsóknum á aðstöðu einstakra landshluta og byggðarlaga, einkum á sviði atvinnamála, og gerðu skýrslur og áætlanir um þau efni. Jafnvægismálið hefur legið fyrir Alþingi í ýmsum myndum, um það verið rætt þar og stundum gerðar um það ályktanir. Af hálfu Framsóknarflokksins voru á Alþingi 1959—1960 og 1960—1961 flutt frv. um framleiðslu- og atvinnuaukningarsjóð og ráðstafanir til að stuðla að jafnvægi í byggð landsins, en fengu ekki afgreiðslu. Á síðasta þingi voru sett lög um atvinnubótasjóð. Með þeim lögum var í rauninni ákveðið, að atvinnuaukningarféð skyldi vera 10 millj. kr. á ári í 10 ár, sem er mjög lág upphæð, miðað við það, sem áður var, og núverandi verðlag, og það lagt í sjóðinn ásamt útistandandi lánnum af atvinnuaukningarfé frá öndverðu, en þau lán hafa a. m. k. til skamms tíma verið innheimt vægilega. Yfir sjóðinn var sett sérstök stjórn, er Alþingi kys í upphafi kjörtímabils, en síðustu árin þar áður hafði þingið kosið nefnd ár hvert til þess að úthluta atvinnuaukningarfénu. Framkvæmdin mun vera á þá leið, að sjóðsstjórnin kemur saman nokkra daga ár hvert, lítur yfir þann mikla fjölda umsókna, sem borizt hefur — án þess að eftir þeim sé auglýst —, og úthlutar 10 milljónunum — aðallega í einni lotu. Um skipulagða jafnvægisstarfsemi, byggða á fyrirframgerðri áætlun, er varla að ræða. Tilgangur sjóðsins er ekki glögg markaður í lögnum. Sum ákvæði þeirra benda til þess, að hér sé aðallega um að ræða ráðstafanir gegn atvinnuleysi — eins konar útibú frá atvinnuleysistryggingasjóðnum —, en reyndin virðist vera sú í bili, að meiri hluti úthlutunarfjárins sé lánaður til fiskiskipa um land allt, út á síðari veðrétt, án sérstaks tillits til jafnvægissjóðarmiðs. Er það út af fyrir sig gagnleg starfsemi, enda ekki við henni hróflað í þessu frumvarpi. En í lögnum um atvinnubótasjóð og framkvæmd þeirra felst engin ný skapandi lausn þessara mála, enda varla vakað fyrir stjórnarvöldum, að svo yrði, heldur aðeins lögfest aðferð til að úthluta atvinnuaukningarfénu og upphæð þess ákveðin 10 ár fram í tímann, á þann hátt, sem þarna er gert.

Fr. v. það, sem hér liggur fyrir, er byggt á þeirri skoðun, að ekki megi lengur dragast að koma á fót sjálfstæðri og skipulagðri starfsemi til frambúðar í því skyni að stuðla að jafnvægi í byggð landsins og að sú starfsemi hafi við það fjárframlag að styðjast, að verulegs árangurs megi vænta. Hér er um svo stórt og umfangsmikið verkefni að ræða, að engin von er til þess, að venjuleg úthlutunarnefnd, sem kemur saman á 1—2 skyndifundi árlega og skortir aðstöðu til að afla sér þekkingar á högum byggðarlaganna víðs vegar um land, geti innt það af hendi, svo að viðhlítandi sé, með þeim takmörkuðu fjármunum, sem lögin um atvinnubótasjóð gera ráð fyrir. Hér þarf að koma til föst stofnun með starfsmanni eða starfsmönnum, sem geta helgað sig viðfangsefninu, og sjóðsstjórn, sem innir af hendi annars konar starf en nú er gert ráð fyrir. Nauðsynlegrar þekkingar verður að afla á hverjum tíma með því að ferðast um landið, ræða við sveitarstjórnir og aðra þá, er forustu hafa í atvinnulífinu á hverjum stað, gera skýrslur og semja áætlanir, sem úthlutun fjármagns byggist á. Ella er hætt við, að hún verði fálmkennd og atvikum háð og komi ekki að fullu gagni.

Gert er ráð fyrir, að jafnvægissjóður fái til umráða 1½% af tekjum ríkissjóðs ár hvert, í fyrsta sinn af tekjum ársins 1962. Miðað við áætlun fjárlaga fyrir 1962 yrðu tekjur jafnvægissjóðs í fyrsta sinn um 26 millj. kr., en breytast síðan í hlutfalli við tekjur ríkissjóðs, sem á að tryggja það, að starfsgeta sjóðsins haldist, þótt verðlag breytist. Einhverjum kann að þykja þetta há upphæð við fyrstu sýn, en að vel athuguðu máli verður það varla talið frekt í sakirnar farið, þó að lagt sé til, að ríkið verji árlega þessum lága hundradshluta af tekjum sínum til að skipuleggja á þann hátt, sem hér er gert ráð fyrir, sókn gegn þeirri öfugþróun, sem tölurnar hér að framan bera vitni um, og tryggja framtíð þeirra byggða, sem alið hafa

upp mikinn hluta þess fólks, sem starfað hefur að uppbyggingu landsins til þessa eða nú er á starfsaldri. Rétt er líka að hafa það í huga, að framlög ríkisins til verklegra framkvæmda víðs vegar um land hafa farið hlutfallslega lækkandi í seinni tíð, miðað við umsetningu fjárlaga.

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, er í tveim köflum. Fjallar fyrri kaflinn, sem að miklu leyti er sniðinn eftir frv., er efri deild Alþingis samþykkti árið 1956, um tilgang laganna og störf jafnvægisnefndar, sem gert er ráð fyrir, að kjörin verði af Alþingi og haldi fund a. m. k. einu sinni í mánuði og oftár, ef þurfa þykir. Nefndinni er heimilað að tryggja sér starfskrafta, eftir því sem nauðsyn krefur, enda komi til samþykki ríkisstjórnar. Yrði það sennilega gert í félagi við Framkvæmdabankann. Á það skal minnt, að sú ríkisstofnun þykir víst ekki stór í sniðum nú á tímum, sem engan fastan starfsmann fær að hafa í þjónustu sinni. Jafnvægisstofnunin á samkvæmt frumvarpinu að hafa með höndum rannsóknarstörf, áætlanagerð og ráðstöfun fjármagns til uppbyggingar á þann hátt, sem frv. gerir ráð fyrir. Í því skyni eru henni fengin umráð yfir jafnvægisssjóði, en um hann er II. kafli frumvarpsins. Gert er ráð fyrir, að fjárframlög úr jafnvægisssjóði verði aðallega veitt sem lán, þegar aðrir lánsöguleikar hlutaðeigandi aðila eru fullnýttir, og að stjórn sjóðsins ákveði sjálf lánskjörin hverju sinni. Geti þau þá farið að verulegu leyti eftir greiðslugetu. Samkvæmt frumvarpinu má veita slík lán til hvers konar framkvæmda, sem að dómi jafnvægisnefndar eru til þess fallnar að stuðla að jafnvægi í byggð landsins, þ. á m. til kaupa á atvinnutækjum. Er þá að sjálfsögðu gert ráð fyrir, að sveitir landsins geti einnig notið þar góðs af, að því leyti sem stuðningur sá, sem veittur er samkvæmt landbúnaðarlöggjöfinni, leysir ekki þau viðfangsefni, sem um er að ræða. Meðal annars er gert ráð fyrir, að jafnvægisnefnd geti aðstoðað sveitarfélög við að koma upp íbúðum, þar sem íbúðaskortur kemur í veg fyrir æskilega fólksfjölgun og það mál verður ekki leyst á annan hátt, — er áður að því efni vikið, — og að sjóðurinn megi afla sér lánsfjár í því skyni, sér að skaðlausu. Sjóðsstjórninni er heimilt að gerast meðeigandi í atvinnufyrirtæki, ef sérstaklega stendur á og fullnægt er tilteknum skilyrðum.

Rétt þykir að gera ráð fyrir þeim möguleika, að einstakar sveitarstjórnir eða sýslunefndir, ein eða fleiri saman, kunni að hafa hug á og telja sér fært að leggja sjálfar fram fé til þeirrar uppbyggingar á sínu svæði, sem frumvarp þetta tekur til, og hafa þá sjálfar meiri forustu en yfirleitt er gert ráð fyrir í frumvarpinu. Þykir þá sanngjarnt og eðlilegt, að þær geti, ef þannig er að farið, fengið til þess aðstoð jafnvægisnefndar á þann hátt, sem nánar er tiltekið, enda verði þá yfirleitt ekki um aðrar beinar lánveitingar úr jafnvægisssjóði að ræða á því svæði, sem hér er um að ræða.

Lagt er til, að Framkvæmdabanki Íslands annist daglega afgreiðslu og reikningshald fyrir jafnvægisssjóð.

Að svo stöddu er að dómi flm. ógerlegt að setja með lögum nákvæmar reglur um þá starfsemi til stuðnings jafnvægi í byggð landsins, sem hér ræðir um. Í frv. eru ákvæði um tilgang hennar og meginatriði, en a. ö. l. verður hún að mótast smám saman af rannsóknnum og reynslu og áætlunum þeim, sem gerðar verða á vegum jafnvægisnefndar. Hér er um að ræða ráðstafanir, sem verða munu allri þjóðinni til hagsbóta. — Einnig sá landshluti, sem fjölmennastur er eða verður, mun — eins og fyrr var að vikið — njóta hér góðs af í ríkum mæli, ef takast mætti að stöðva eða minnka fólksstrauminn þangað, því að hið mikla aðstreymi fólks, sem þar hefur átt sér stað áratugum saman, hefur skapað þessum landshluta ýmiss konar erfiðleika og ekki verið honum hentugt, enda á sumum sviðum haft í för með sér mikil fjárútlát fyrir borgarana. — Í öðrum landshlutum mundi jafnvægisssjóður með beinum fjárframlögum og þá einkum útlánnum styðja þá uppbyggingarstarfsemi, sem að undangenginni athugun telst til þess fallin á hverjum tíma að draga úr fólksstraumnum þaðan eða stöðva hann. Hér er ekki um það að ræða, að hvergi megi leggja niður byggt hól eða flytja á hagkvæmari stað. Uppbygging-

una ber að miða við það að hagnýta sem bezt gæði náttúrunnar til lands og sjávar, þar sem þau eru til staðar. Björgulega staði ætti ekki að yfirgefa, heldur stefna að því þar að gera mönnum kleift að koma atvinnurekstri sínum og aðstöðu í samræmi við það, sem hæfilegt má teljast og óhjákvæmilegt á hverjum tíma. En jafnframt ber að hafa það í huga, að ráðið til þess að hindra beina eða hlutfallslega fólksfækkun í einhverjum landshluta getur verið meðal annars í því fólgið að koma þar upp þéttbýlishverfum eða efla kaupstaði og kauptún, sem fyrir eru, og ber þá jafnvægisstofnuninni að sjálfsögðu að greiða fyrir uppbyggingu og vexti slíkra staða, jafnhliða annarri uppbyggingu þar um slóðir. Aukning fólksfjölda á slíkum þéttbýlisstöðum, þótt hún í bili dragi til sín eitthvað af fólki úr umhverfi sínu, getur verið brýnt hagsmunamál hlutaðeigandi landshluta, ef hún ræður úrslitum um það, að hann sem heild haldi sínum hlut. Í bæjum og þorpum skapast líka markaður og ýmsir aðrir slíkir möguleikar fyrir nálægar sveitir. Af þessu leiðir, að jafnvægis málið verður ekki leyst, svo að vel sé, nema á það sé litið frá heildarsjónarmiði hinna stóru landshluta, en þá jafnframt haft í huga, að björgulegar byggðir, þótt nú séu af einhverjum ástæðum fámennar og eigi í vök að verjast, dragist ekki aftur úr í sókn þjóðarinnar til bættra atvinnuhátta og betri lífskjara. Jafnvægisstarfsemin á ekki að vera fólgin í „atvinnuleysisráðstöfunum“ eða örvun þjóðhagslega óhagkvæmrar framleiðslu með stuðningi við hana, heldur í því, að gera börnum landsins kleift — með aðstoð fjármagns og tækni — að grundvalla búsetu sína, lífsafkomu og menningu á náttúrugæðum til lands og sjávar, hvar á landinu sem þau eru, — að koma með skynsamlegum ráðum í veg fyrir, að landsbyggðin eyðist eða dragizt svo aftur úr, að framtíðarvonir hennar verði að engu gerðar. Koma þarf í veg fyrir þann misskilning, sem stundum ber á, að hin fámennari byggðarlög og atvinnurekstur þeirra sé yfirleitt byrði á þjóðarbúskapnum. Athuganir hafa leitt í ljós, að í sumum fámennum sjávarplássum t. d. skilar hver íbúi að meðaltali svo mikilli gjaldeyrisvöruframleiðslu í þjóðarbúið, að athygli vekur við samanburð. Viða í sveitum er framleiðslan líka án efa mjög mikil, ef reiknað er á þennan hátt. En þar sem fjármagn skortir og tækni er af skornum skammti, verður þetta á annan veg. Þess ber einnig að geta, að engin stétt í þjóðfélaginu mun leggja hlutfallslega eins mikið fram af eigin tekjum og með vinnu sinni til uppbyggingar í landinu og bændastéttin. Óhætt mun að gera ráð fyrir, að hagnýt þjóðarframleiðsla minnki ekki, heldur vaxi við aukið jafnvægi í byggð landsins.