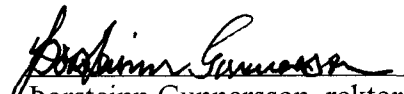


Akureyri 20. mars 2002

Iðnaðarnefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Vísað er í bréf Iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 6. þ.m. þar sem óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum 2002-2005, 538. mál. Umsögn Háskólans á Akureyri er hjálögð:

Virðingarfyllst,



Þorsteinn Gunnarsson, rektor

Háskólinn á Akureyri

Umsögn um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002-2005

Háskólinn á Akureyri hefur fengið í hendur tillögu til þingsályktunar um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002-2005 ásamt beiðni um að gefa umsögn um hana.

Markmið byggðaáætlunar

Meginmarkmiðum stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002-2005 er skipt í fimm liði. Almenn t má telja æskilegt að markmið áætlunarinnar væru skilgreind nánar en gert er, en slíkt myndi auðvelda hvorttveggja framkvæmd áætlunarinnar og mat á því hvernig til hefur tekist. Sem dæmi hefði mátt skipta markmiðum áætlunarinnar upp í yfirmarkmið og undirmarkmið. Þannig virðist liður a) fela í sér kjarna þess sem að er stefnt með áætlun af þessu tagi, það er að segja það að „Draga úr mun á lífskjörum og afkomumöguleikum fólks milli byggðarlaga“. Auk markmiðssetningar væri æskilegt að ýmsar skilgreiningar og notkun hugtaka væri með skýrari hætti. Þetta á einkum við um eftirfarandi:

- a) **Mörk landsbyggðarinnar.** Í þingsályktunartillögunni er víða rætt um landsbyggð. Hins vegar er ekki skilgreint með skýrum hætti hvaða svæði það er sem telst til landsbyggðar og hvað ekki.
- b) **Munur milli svæða á landsbyggð.** Ekki virðist í áætluninni tekið mið af þeim mun sem er milli svæða á hinni svokölluðu landsbyggð. Þó má ljóst vera að þau viðfangsefni sem krefjast úrlausnar á grundvelli þingsályktunartillögunnar eru einmitt mismunandi eftir svæðum.
- c) **Svæðaskilgreiningar.** Í áætluninni er víða rætt um sveitarfélög og byggðarlög en ekki er skýrt hver munur er á þessu tvennu. Jafnframt er rætt um að sérstaklega skuli efla þau byggðarlög sem eru fjölmennust án þess að sett séu fram nánari viðmið um hvað teljist fjölmennt byggðarlag og hvað ekki.
- d) **Markmið einstakra verkefna.** Einstökum verkefnum og tillögum er í mörgum tilvikum lýst svo óljóst að örðugt getur orðið að meta síðar meir hvort þau hafi náð fram að ganga eða ekki.
- e) **Kostnaður við einstök verkefni.** Kostnaður við þau verkefni sem lagt er til að ráðist verði í er í of mörgum tilvikum óljós en án fjármagns má þó ljóst vera að viðkomandi atriði ná vart fram að ganga.

Tillögur um aðgerðir

Lagðar eru fram 22 tillögur um beinar aðgerðir til að ná fram markmiðum áætlunar um stefnumótandi aðgerðir í byggðamálum 2002-2005 og er með hverri tillögu tilgreint hvaða ráðuneyti eða stofnun skuli bera ábyrgð framkvæmd viðkomandi tillögu. Jafnframt er lagt til að sérstök verkefnisstjórn hafi yfirumsjón með framkvæmd byggðaáætlunarinnar.

Það verður að teljast afar jákvætt að setja fram skýrar tillögur um aðgerðir líkt og gert er í þeim tillögum sem hér eru til umfjöllunar. Hins vegar eru tillögurnar margar því marki brenndar að vera almennt orðaðar og stundum jafnvel svo að ekki verður auðveldlega metið hvort viðkomandi tillaga hafi komist í framkvæmd eður ei. Má því velta upp þeirri spurningu hvort ekki hefði verið ástæða til að kveða enn skýrar að orði í tillögugerðinni en gert er.

1. *Endurskipulagning atvinnuþróunar á landsbyggðinni – nýsköpunarmiðstöð á Akureyri.*

Meginhugmynd þessarar tillögu er sú að ríkisvaldið hafi forustu um að sameina krafta þeirra opinberu aðila og félaga sem vinna að nýsköpun og eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni.

Það hlýtur að teljast jákvætt að sameina krafta allra þeirra aðila sem vinna að nýsköpun og eflingu atvinnulífs á landsbyggðinni ef skortur á samvinnu stendur slíku starfi fyrir þrifum. Hins vegar er ekki fulljóst hvað í tillögunni felst, til dæmis hvað varðar nýsköpunarmiðstöð á Akureyri og hvernig verkswið slíkrar miðstöðvar tengist verkswiðum annarra aðila sem starfa á þessu sviði.

2. *Aukin samvinna opinberra sjóða sem vinna að eflingu atvinnulífs.*

Slík aukin samvinna er jákvæð ef talið er að skortur á slíkri samvinnu hafi komið í veg fyrir að árangur næðist.

3. *Stækkun og efling sveitarfélaga.*

Meginhugmynd þessarar tillögu er sú að ríkisvaldið hafi samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um að vinna markvisst að því að fá fram stærri sveitarfélög í landinu á næstu árum með því annars vegar að hækka lágmarksíbúatölu í sveitarstjórnarlögum og hins vegar því að breyta reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þannig að þær stuðli markvisst að þessari þróun.

Almennt virðist ríkja sátt um það í samfélaginu að nauðsynlegt sé að efla sveitarfélögin með hliðsjón af breyttum aðstæðum og sífellt auknum kröfum fólks í nútíma samfélagi. Taka má undir það sjónarmið að æskilegt er að fyrirkomulag greiðslna úr jöfnunarsjóði sveitarfélaga standi ekki beinlínis í vegi fyrir sameiningu sveitarfélaga. Hins vegar má efast um gildi lögbvingaðra sameininga nema unnt sé að sýna framá að markmiðum um eflingu sveitarfélaga verði ekki náð með öðrum hætti því ekki verður séð að forsvarsmenn sveitarfélaga hafi það markmið að veikja sveitarfélögin eða draga úr gæðum þeirrar þjónustu sem þau veita. Þá er einnig vakin á því athygli að frá árinu 1993 hefur sveitarfélögum í landinu fækkað um u.þ.b. 40 prósent með frjálsum sameiningum og því mjög hröð þróun í gangi nú þegar.

4. Efling opinberra verkefna og þjónustu á landsbyggðinni.

Meginhugmynd þessarar tillögu er sú að gerð verði áætlun um að auka verkefni og fjölga störfum í opinberri þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins.

Sennilega er ekkert jafn líklegt til að hafa áhrif á þróun byggðar í landinu og það með hvaða hætti ríkisvaldið byggir upp starfsemi á sínum vegum. Það felur hins vegar að sama skapi í sér að erfitt getur verið að hverfa frá þeirri stefnu sem ríkt hefur í þessum efnum og benda má á að þrátt fyrir góðan ásetning undanfarin ár hafa áform af svipuðu tagi ekki gengið eftir. Eigi að hverfa fyrir alvöru frá þeirri stefnu að byggja starfsemi hins opinbera upp á höfuðborgarsvæðinu er ljóst að slíkt verður ekki réttlætt með eingöngu með þröngum hagkvæmnisjónarmiðum gagnvart viðkomandi stofnunum. Hins vegar ber að hafa í huga að það að staðsetja stofnun eða verkefni á höfuðborgarsvæði er ekki náttúrulögmál heldur ákvörðun sem hefur afgerandi áhrif á búsetuþróun í landinu.

5. Athugun á búsetuskilyrðum fólks.

Taka má undir mikilvægi þess að slík athugun fari fram og raunar má telja æskilegt að tillögur um aðgerðir í byggðamálum byggist fyrst og fremst á slíkum rannsóknum.

6. Athugun á starfsskilyrðum atvinnuveganna.

Taka má undir mikilvægi þess að slík athugun fari fram, sérstaklega er brýnt að skoða vel byggðaleg áhrif flutningskostnaðar.

7. Byggðaáætlun fyrir Eyjafjörð.

Meginhugmynd þessarar tillögu er sú að ríkið og sveitarfélögin vinni saman að gerð byggðaáætlunar um það hvernig styrkja megi byggð við Eyjafjörð svo fólki fjölgi þar um að minnstakosti 2-3% á ári og að atvinnulíf og menningarlíf eflist.

Það má teljast mjög metnaðarfullt markmið að fjölga íbúum við Eyjafjörð um 2-3% á ári í ljósi þess að íbúafjölgun á svæðinu hefur aðeins tvisvar á síðastliðnum 30 árum náð 2% markinu en það var árin 1976 en þá var hún um 2,0% og 1977 en þá var hún 2,2%. Á tíunda áratug síðustu aldar varð íbúafjölgun við Eyjafjörð mest 1,5% en það var árið 1992. Í þessu sambandi er jafnframt vert að hafa í huga að sé litið til Eyjafjarðar án Akureyrar hefur íbúum á því svæði að jafnaði fækkað síðustu 20 ár. Því má ljóst vera að markmið um 2-3% íbúafjölgun nást ekki nema með róttækum aðgerðum sem miða að því að styrkja allt svæðið og þar sem sérstaklega er hugað að því hvaðan svæðið á að sækja umrædda fjölgun því ekki er æskilegt að fjölgun íbúa við Eyjafjörð verði á kostnað aðliggjandi héraða (Skagafjarðar og Þingeyjarsýslna) að öðrum kosti leiðir fjölgun íbúa ekki nema að takmörkuðu leiti til þess að byggð styrkist.

8. Efling núverandi landbúnaðarskóla sem fræðslu-, rannsóknar- og þróunarseturs.

Taka má undir mikilvægi þessa en þó er óljóst hverju byggðaáætlun breytir frá því sem er nú þegar.

9. Efling fiskeldis.

Taka má undir mikilvægi þessa en þó er óljóst hverju byggðaáætlun breytir frá því sem er nú þegar.

10. Fjarskiptamál í dreifbýli.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

11. Jöfnun verðs á gagnaflutningi.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

12. Efling náms með fjarskipta- og upplýsingatækni.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

13. Efling fjarvinnslu hjá hinu opinbera.

Meginhugmynd þessarar tillögu er sú að hið opinbera geri fjarvinnsluáætlun fyrir ráðuneyti og opinberar stofnanir þar sem fram komi hvernig opinberum starfsmönnum verði gert kleift að vinna störf sín að hluta eða öllu leyti í fjarvinnslu og hvernig hið opinbera geti í auknum mæli keypt fjarvinnsluverkefni í verktöku af fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi verktökum.

Þróun atvinnuhátta sem stuðlar að því að starfsfólk sé í minna mæli en nú er bundið tilteknum vinnustöðum getur tvímælalaust haft jákvæð áhrif á byggðapróun. Hins vegar þarf að huga vel að framkvæmd fjarvinnu þannig að litið sé margvíslegra verkefna.

14. Verkefnið rafrænt samfélag.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

15. Alþjóðlegt samstarf í byggðamálum.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga því afar mikilvægt er að stefnumótun í byggðamálum sé byggð á rannsóknum og þekkingu.

16. Aukið verðmæti sjávarfangs – líftækni.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

17. Stefnumörkun þjóðmenningarstofnana um starfsemi á landsvísu

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

18. Efling símenntunarmiðstöðva á Ísafirði og Egilsstöðum.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

19. Uppbygging ferðaþjónustu í dreifbýli.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

20. Endurgreiðsla námslána.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga en þó má benda á mikilvægi þess að vel sé hugað að útfærslu slíkra hugmynda með hliðsjón af langtímaáhrifum slíks fyrirkomulags.

21. Efling umhverfisstarfsemi sveitarfélaga.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

22. Landupplýsingakerfi og sveitarfélög.

Taka má undir mikilvægi þess að þetta nái fram að ganga.

Að lokum

Almennt virðist sú skoðun eiga talsvert fylgi að æskilegt sé að draga úr misvægi byggðar í á Íslandi og sú tillaga til þingsályktunar sem liggur fyrir um stefnu í byggðamálum er

tvímælalaust jákvætt skref í þá átt að stemma stigu við þessum vanda. Hins vegar má vera ljóst að það er þungur róður að vinna gegn þeim samfélagsöflum sem knúið hafa þessa þróun alla 20. öld. Þannig er vert að hafa í huga að frá árinu 1910 og til ársins 2000 þrefaldaðist íbúafjöldi á Íslandi en sú fjölgun varð hins vegar nær eingöngu á því svæði sem í daglegu tali er nefnt höfuðborgarsvæði. Í spám Hagstofu Íslands um fólksfjölgun á Íslandi næstu áratugi er gert ráð fyrir að árið 2030 verði íbúar á landinu öllu orðnir um 320 þúsund. Sé tekið mið af reynslu síðustu áratuga má búast við að sú fjölgun komi að mestu leyti fram á höfuðborgarsvæðinu og aðliggjandi svæðum á Suðurlandi, Vesturlandi og Reykjanesi en einnig að litlu leyti á Akureyri. Í ljósi reynslunnar verður að telja ólíklegt að veruleg fólksfjölgun verði utan þessara svæða nema ytri aðstæður breytist verulega og/eða að forsendur fyrir búsetuvali fólks breytist með einhverjum hætti. Í svæðisskipulagi fyrir átta sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu til ársins 2024 er gert ráð fyrir að fólksfjölgun þar verði svipuð og hún hefur verið undanfarin ár með tilheyrandi fjölgun íbúða og starfa. Þetta getur ekki orðið nema með áframhaldandi tilflutningi fólks frá landsbyggðinni og til höfuðborgarsvæðisins. Sé miðað við að forsendur Hagstofunnar um fólksfjölgun á landinu öllu til 2025 og forsendur svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins til 2024 standist, felur það í raun í sér að gera verður ráð fyrir að fólki muni fækka um 18 þúsund á landsbyggðinni á þessu sama tímabili.

Eigi að breyta þeirri búsetuþróun sem ríkjandi hefur verið á Íslandi síðustu áratugi er ólíklegt að almenn markmiðasetning breyti nokkru. Grípa þarf í staðinn til mjög ákveðinna aðgerða. Í þeirri þingsályktunartillögu um stefnu í byggðamálum sem hér er til umfjöllunar er tæpt á ýmsu sem kann að geta haft áhrif á búsetuþróun í landinu, en hins vegar er ljóst að án fjárveitinga munu þær hugmyndir sem lagðar eru fram fæstar verða að veruleika. Varpa má fram þeirri hugmynd hvort setja skuli fram takmarkaðri en um leið skýrari framkvæmdaáætlun, jafnvel að setja lög þar sem kveðið er á um fjármögnun einstakra liða. Ennfremur er brýn nauðsyn að við lagasetningu og raunar í allri opinberri stjórnsýslu sé hugað að áhrifum á byggðapróun, því fullyrða má að margvísleg óbein áhrif hafa ráðið meiru um þróun byggðar í landinu undanfarna áratugi en þær aðgerðir sem gripið hefur verið til á hverjum tíma í nafni byggðastefnu.