

Alþingi
Erindi nr. P 127/1590
komudagur 3.4.2002

5. mars 1999

Skýrsla um byggðamál

Inngangur

Í september 1997 skipaði forsætisráðherra, samkvæmt tilnefningu allra þingflokka er þá voru á Alþingi, nefnd til að endurskoða kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin skilaði ráðherra skýrslu sinni í byrjun október 1998. Þar eru lagðar til viðamiklar breytingar á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis. Tillögur nefndarinnar miða að því að draga úr misvægi atkvæða milli kjördæma og munu þannig leiða til þess að nokkur þingsæti færast frá landsbyggðarkjördæmum til þéttbýliskjördæma á suðvesturhorni landsins. Að mati nefndarinnar er eðlilegt að slík breyting leiði til umræðna um vanda landsbyggðarinnar. Leggur hún því til að fjallað verði sérstaklega um ýmis atriði er varða hagsmuni þeirra kjördæma þar sem þingsæstum fækkar. Í 15. kafla skýrslunnar segir m.a. svo:

„15.1 Byggða- og félagsmál

Breytingar þær, sem lagt er til að gerðar verði á skipun kjördæma og úthlutun þingsæta, gefa tilefni til að fjallað verði um hvort ástæða sé til að grípa til aðgerða til að styrkja og styrkja búsetu á landsbyggðinni. Í því efni má nefna samgöngu- og vegamál, t.a.m. örari endurbætur á vegtengingum einstakra byggða við aðalvegakerfi landsins, fjarskiptamál, húshitunarkostnað á hinum svonefndu köldu svæðum, námskostnað vegna framhaldsnáms o.fl.

15.2 Starfsaðstæða þingmanna.

Verði tillögur nefndarinnar að lögum er ljóst að aðstæða þingmanna til að sinna kjósendum í hinum landfræðilega stærri kjördæmum verður önnur en áður. Með hliðsjón af því hvetur nefndin til að aðstoð við þingmenn úr þessum kjördæmum verði aukin, t.d. þannig að þingmenn fái styrk til að njóta liðsinnis starfsmanns eða til annars konar aðstoðar.“

Í samræmi við þessar tillögur nefndarinnar ákvað forsætisráðherra að skipa sérstaka nefnd til að fjalla um framangreind atriði. Í skipunarbréfi nefndarinnar dags. 15. október 1998 er tekið fram að hafa skuli hliðsjón af þingsályktunartillögu um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1998-2001 sem lögð hefur verið fram á Alþingi.

Í nefndina voru skipuð Einar K. Guðfinnsson alþingismaður, sem jafnframt er formaður, Tómas Ingi Ólrich alþingismaður, samkvæmt tilnefningu þingflokks sjálfstæðismanna, Magnús Stefánsson alþingismaður, samkvæmt tilnefningu þingflokks framsóknarmanna, Kristján L. Möller framkvæmdastjóri, samkvæmt tilnefningu þingflokks jafnaðarmanna, Svavar Gestsson alþingismaður, samkvæmt tilnefningu þingflokks Alþýðubandalagsins, Steingrímur J. Sigfússon

alþingismaður, samkvæmt tilnefningu þingflokks óháðra, og Jóna Valgerður Kristjánsdóttir fv. alþingismaður, samkvæmt tilnefningu þingflokks Samtaka um kvænnalista. Skarphéðinn B. Steinarsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu hefur starfað með nefndinni.

Nefndin fól Próunarsviði Bygðastofnunar á Sauðárkróki að leggja mat á stöðu byggðamála eins og hún er í dag og greina enn fremur ástæður byggða og búseturöskunarinnar sem orðið hefur á síðustu árum. Samantekt próunarsviðsins fylgir hér með.

Áherslubreytingar á sviði byggðamál

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. apríl 1995 er með margvíslegum hætti fjallað um áherslur í byggðamálum og eflingu byggðar í landinu. Í framsöguræðu með þingsályktunartillögu um stefnu í byggðamálum fyrir árin 1998 - 2001 fyrir í vetur fjallaði forsætisráðherra um áhersluatriði ríkisstjórnar sinnar í byggðamálum. Kom þar m.a. fram að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir því að samheldni megi ríkja með þjóðinni og milli dreifbýlis og þéttbýlis. Ríkisstjórnin telur að framhald eigi að vera á þeirri viðleitni sem uppi hefur verið og miðar að því að auka fjölbreytni atvinnulífs og atvinnutækifæra á landsbyggðinni. Segir í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að Bygðastofnun í samvinnu við m.a. atvinnuráðgjafa eigi að stuðla að sókn og uppbyggingu atvinnulífsins um land allt.

Sagði forsætisráðherra enn fremur að ríkisstjórnin vilji efla byggð í landinu með traustum og góðum samgöngum þannig að gæði landsins og aðrar auðlindir til lands og sjávar nýtist með hagkvæmum hætti. Jafnframt vilji ríkisstjórnin tryggja góða opinbera þjónustu um allt land sem sé landsmönnum öllum aðgengileg. Er lögð áhersla á að opinber þjónusta sé byggð upp þar sem hagkvæmt er að veita hana og þar sem flestir geta fært sér hana í nyt. Með staðsetningu opinberrar þjónustu ber að stuðla að eflingu vaxtarvæða á landsbyggðinni þar sem bestar forsendur eru til að koma til móts við kröfur um fjölbreytni þjónustu og fjölbreytt framboð atvinnutækifæra. Flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga, sem ríkisstjórnin vill áfram vinna að, miðar að sama marki.

Að undanförmu hefur verið unnið að framkvæmd þessarar almennu stefnu og sér þess glögg merki í starfsemi Bygðastofnunar. Breytingar hafa verið gerðar á lögum og reglugerð um Bygðastofnun. Af því hafa leitt ýmsar áherslubreytingar í starfi stofnunarinnar. Á meðal breytinga að undanförmu eru:

- Breytingar á starfsskipulagi og starfsháttum Bygðastofnunar hefur verið hrint í framkvæmd. Stjórn stofnunarinnar ákvað að flytja próunarsvið stofnunarinnar til Sauðárkróks. Fyrir á þessu ári tók stjórnin svo ákvörðun um að leggja niður skrifstofur sínar á Egilsstöðum og Ísafirði en nota það fé sem við það sparast til að auka enn starfsemi á ábyrgð heimaðila í

Þessum landshlunum.

- Aðskilnaður á milli lánastarfsemi Byggbastofnunar og annarrar starfsemi, svo sem úrtækta og atvinnuþróunarstarfs. Lánastarfsemi Byggbastofnunar hefur löngum verið ágreiningsefni. Af því tilefni hefur verið sett ákvæði í reglugerð um Byggbastofnun ákvæði sem móta ásættanlega umgjörð um lánastarfsemina. Hún þarf bæði að lúta aðhaldi og að gera mögulegt að taka þá áhættu sem fylgir nýjungum og veðsemingarhæfni eigna á landsbyggðinni. Þá eru í nýju reglugerðinni kveðið á um undirbúning mála til ákvörðunar stjórnar. Tekin eru af öll rítmæli um að stofnuninni ber að sýla eftir umsóknunum um styrki og sett ákvæði um afgreiðslu umsókna. Sett eru ákvæði um eftirgjöf skulda. Einnig eru ítarleg ákvæði um þátttöku stofnunarinnar í atvinnuþróunarfélögum og stuðning við atvinnuráðgjafa í hverju kjördæmi.
- Byggbastofnun skal framvegis ekki vera beinn þátttakandi í atvinnurekstri. Byggbastofnun er þó heimilt að taka þátt í félögum með fjárframlagi ef um er að ræða eignarhalds-, fjárfestingar- og þróunarfélög. Það skilyrði er þó sett að eignarhluti Byggbastofnunar í slíkum félögum megi ekki vera meiri en 40%. Hlutfur fagfjárfesta, fyrirtækja í einkaeigu og einstaklinga skal vera a.m.k. 20%. Stofnuninni er þó áfram heimilt að verja kröfur sínar með því að breyta þeim í hlutafé.

Fjöldmargar áherslur í fyrrnefndri þingsályktunartillögu taka mið af breyttri stefnu. Á meðal áhersluatriða eru eftirfarandi:

- Auka fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni. Á undanförunum árum hefur orðið mikil efling í atvinnuþróunarstarfsemi á ábyrgð aðila í héraði. Byggbastofnun hefur stutt það með stóráuknu fjármagni að undanförunum.
- Lánastarfsemi Byggbastofnunar verði rekin á arðsemisgrundvelli. Reikningslegur aðskilnaður verði milli lánastarfsemi Byggbastofnunar og annarrar starfsemi á vegum hennar. Þetta er í anda þeirrar stefnu að gera ljós skil á milli þess sem nýtur stuðnings ríkisvaldsins og annarrar starfsemi.
- Skortur á áhættufjármagni hefur verið talinn standa nauðsynlegri fjölbreytni atvinnulífs á landsbyggðinni fyrir þrífum. Í því skyni m.a. er hluta af fjármagni Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins varið til nýsköpunarverkefna á landsbyggðinni. Aðilar í héraði hafa einnig hug á að geta tekið þátt í félögum sem hafa aukna fjölbreytni í atvinnu að markmiði. Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir því að þátttaka Byggbastofnunar í eignarhaldsfélögum sé fjármögnuð með sérstökum fjárveitingum af fjárlögum sem geti numið allt að 300 m.kr. á ári á gildistíma áætlunarinnar.
- Góðar samgöngur eru mikilvægar fyrir þróun byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Viða

er nauðsynlegt að stunda arvinna um lengri veg en áður. Í þingsályktunartillögunni er lagt til að gripið verði til aðgerða til að auðvalda fólki í stjálbyli arvinnuáskilna og minnka kostnað henni samfara.

- Mikil umræða hefur farið fram á undanförmum misserum um hlut ríkisvaldsins í byggðapróuninni með eigin arvinnustarfsemi. Í þingsályktunartillögunni er lögð áhersla á að opinberum störfum fjölgi ekki minna hlutfallslega á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Leitast verði við að staðsetja nýja starfsemi hins opinbera utan höfuðborgarsvæðisins og reynt að skilgreina eftir föngum verkefni á vegum einstakra ráðuneyta sem unnt væri að sinna á landsbyggðinni. Tillagan gerir ráð fyrir því að einstökum ráðuneytum verði gert að leggja fram tillögur um það hver þessi verkefni geti verið. Þá er í tillögunni fjallað um aukinn tilflutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga.
- Á undanförmum árum hefur mönnum orðið æ ljósara hið mikilvæga gildi mennta- og menningarmála við mótnun heilbrigðra samfélaga sem hafa möguleika til þróunar og vaxtar. Í þingsályktunartillögunni er fjallað um þessi mál. Annars vegar er um að ræða aðgerðir sem stuðla að því að efla menntastofnanir á landsbyggðinni. Hins vegar eru gerðar tillögur sem hafa að markmiði að jafna kostnað og aðstöðu fyrir íbúa á landsbyggðinni að því er varðar aðgang að menntun. Þar er um að ræða bætt skilyrði fyrir fólki til að sækja nám utan heimabyggðar og að þeir miklu möguleikar sem fjarkennsla býður upp á verði nýttir. Á undanförmum misserum hefur orðið veruleg aukning á framboði náms í fjarkennslu, bæði á vegum Háskóla Íslands og menntastofnana á landsbyggðinni.
- Í þingsályktunartillögunni er fjallað um jöfnun lífakjara og þætta samkeppnisstöðu landsbyggðarinnar. Gerð er tillaga um að lækka kostnað við hitun íbúðarhúsnæðis, annars vegar með auknum greiðslum til jöfnunar en hins vegar með því að styrkja aukna nýtingu jarðvarma til húshíunar. Nú þegar hefur verið hrundið af stað sameiginlegu átaki iðnaðarráðuneytis, Bygðastofnunar og Orkusjóðs til að efla leit að jarðhita til húshitunar.

Forsendur aðgerða

Nú hefur þingsályktun um stefnu í Bygðamálum fyrir árin 1999 til 2001 verið samþykkt. Er þar meðal annars byggt á margháttuðum rannsóknum sem unnið hefur verið að fyrir atbeina stjórnar Bygðastofnunar á ýmsum þáttum bygðamála.

Í þeirri nefnd sem starfað hefur að mótnun tillagna í bygðamálum vegna fyrirhugaðra breytinga á kjördæmaskipan hefur einnig verið stuðst við framangreindar rannsóknir. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu, að tillögur hennar skyldu einkum miðast við aðgerðir sem getu tekið gildi tafarlaust. Almenn stefnumótnun og stefnumótnun til lengri tíma kæmu

fram í þingsályktunartillögunni og því væri ekki eðlilegt að nefndarvinna í tengslum við fyrirhugaðar breytingar á kjördæmaskipan yrði einnig á því sviði.

Það er einróma niðurstaða nefndarinnar að mjög alvarleg staða sé nú uppi í byggðamálum hér á landi. Búseturöskun hefur orðið allt önnur og meiri hér á landi en í nágrannalöndunum. Forsenda þeirrar tillögugerðar sem unnið hefur verið að er sú að slík þróun sé þjóðfélagslega óæskileg, efnahagslega óhagkvæm og hafi í för með sér misrétti sem nauðsynlegt sé að leiðrétta með þeim ráðum sem hinu opinbera eru tiltæk. Alvara málsins er slík að aðgerðir þola ekki bið. Þegar í stað verður því að grípa til ráðstafana til þess að hægja á búsetuþróuninni og skapa svigrúm til þess að snúa henni við með aðgerðum til lengri tíma í þeim anda sem stefna er mörkuð um í byggðáætluninni sem nú liggur fyrir Alþingi. Því er áhersla lögð á það í stefnumótun nefndarinnar að tillögum hennar verði brúddið hið fyrsta í framkvæmd. Slíkt er forsenda þess að langtímaþefnumótun beri tilætlaðan árangur.

Ljóst er að fækkun íbúa á einstökum svæðum landsins, er nú farin að hafa afar neikvæð áhrif á möguleika fólks til þess að njóta þjónustu hins opinbera víða úti um landið. Sveitarfélög hafa fengið æ meira hlurverk í samfélagsþjónustunni. Með fækkun íbúa og lækkandi tekjum sveitarfélaganna af þeim ástæðum er sú staða komin upp í ýmsum sveitarfélögum að þeim er um megn að bjóða fram þjónustu sem þeim er ætlað. Þess vegna er nauðsynlegt að grípa til sérstakra ráðstafana á svæðum þar sem svo háttar til. Forsenda þess að unnt sé að snúa við íbúaþróuninni er að íbúarnir njóti sambærilegra skilyrða á þessu sviði og aðrir landsmenn.

Hér fara á eftir tillögur sem nefndin hefur orðið sammála um að leggja fram í samræmi við það erindisbréf sem nefndin fékk og birt er hér að framan.

Tillögur um aðgerðir í byggðamálum

Jöfnun lífskjara

1. Húshitunarkostnaður verði lækkaður í jöfnum áföngum, á næstu þremur árum þannig að hann verði hvergi meiri en hjá „meðal dýrum hitaveitum“. (Fjarhitun hf. okt 1997: Húshitunarkostnaður eftir byggðasvæðum).
2. Framlög til jöfnunar námskostnaðar verði tvöfölduð, þ.e. aukin um 230 m.kr., á næstu þremur árum. (Sbr. skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands).
3. Árlegur afsláttur verði veittur af afborgunum og vöxtum námslána eftir tveggja ára fasta og samfellda búsetu utan höfuðborgarsvæðisins, skv. skilgreiningu LÍN. Verði það gert með þeim hætti að endurgreiðsluhlutfall af tekjutengdri afborgun verði alltaf 1 prósentustigi

lægra en það er að jafnaði á lánum frá Lánasjóði Ísl. námsmanna. Miðað við núgildandi reglur verði þetta endurgreiðsluhlutfall 3,75% í stað 4,75% af útsvarstofni. Afslátturinn verði þó aldrei lægri en 15% af árlegri fastri afborgun námslána.

4. Til þess að auðvelda fólki á landsbyggðinni aðgang að sérfræðilækmisspjónustu, verði með beinum framlögum í gegnum Tryggingarstofnun ríkisins, aukin endurgreiðsla af ferðakostnaði sjúklinga og öðrum tengdum kostnaði.

Átak í vegamálum

5. Tryggt verði sérstök flýtifjármögnun vegna vegagerðar, alls 2 milljarðar á fjórum árum. Framlög vegna fyrsta ársins 1999, alls um 500 m.kr., séu endurgreidd á þriðja tímabili langtímaáætlunar. Framlög vegna þriggja næstu ára séu fjármögnuð með auknum tekjum vegasjóðs, sem varið verði sérstaklega til þessa viðfangsefnis. Framkvæmdir fari fram á svæðum, þar sem íbúapróun er alvarleg og vegagerð er líkleg til þess að hafa áhrif á byggðapróun.

Ljóst er að samgönguvandi einstakra byggðalaga verður ekki leystur án jarðganga. Því þarf að hraða nauðsynlegum rannaóknum á einstökum jarðgangakostum og móta langtímaáætlun um gerð jarðganga, svo unnt sé að taka ákvarðanir um framkvæmdir á þeim sviðum. Flýting framkvæmda í vegamálum mun auka svigrúm síðar til stærri verkefna á sviði jarðgangagerðar.

Fjölgun starfa á landsbyggðinni

6. Mótuð verði stefna um það af hálfu ríkisins, hvornig deilt skuli út verkefnum, ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja þess, sem unnt er að vinna með fjárvinnslusniði úti á landsbyggðinni. Sett verði fram innan árs skýr stefna af hálfu einstakra ráðuneyta um hvornig að þessu verði unnið.
7. Við upphaf hvers kjörtímabils skili ráðuneyti áætlunum um hvornig staðið verði að því að framkvæma samþykktir Alþingis sem fram koma í þingsályktunum um stefnu í byggðamálum um fjölgun starfa á vegum hins opinbera á landsbyggðinni. Forsætisráðherra skili skýrslu um framvindu þeirra mála á tveggja ára fresti.

Aðgerdir vegna sveitarfélaga þar sem fólksfækkun hefur orðið mikil

8. Skilgreind verði þrjú afmörkuð svæði, þar sem fólksfækkun hefur orðið mjög veruleg á síðustu árum. Innan þessara svæða verði gerð tilraun til tveggja ára, þar sem sveitarfélögin fái í sinn hlut hærra hlutfall beinna skatta, án þess þó að það raski heildarskarheimtunni. Þá verði í tengslum við endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, sérstaklega hugað að

7

fyrirkomulagi á greiðslum fasteignagjalda sem í dag leggjast þyngst á verðlitlar fasteignir á landsbyggðinni.

9. Gripið verði til sérstakra aðgerða í sveitarfélögum þar sem fólksfækkun hefur orðið mikil og skuldir sveitarfélaganna pr. íbúa eru umfram skilgreint mark. Háfin verði vinna undir forystu félagsmálaráðuneytisins, með þátttöku fulltrúa Sambands isl. sveitarfélaga og fjármálaráðuneytis að móttun almennra reglna og nánari útfærslu. Markmiðið sé að skuldir sveitarfélaganna lækki, svo þeim verði betur kleift að takast á við lögbundin verkefni.
10. Nauðsynlegt er að bragðast við aðstæðum í sveitarfélögum þar sem skuldabyrði vegna félagslegs íbúðarhúsnæðis er mest. Að því þarf að vinna þannig að varasjóði íbúðalánasjóðs verði gert að axla stærra hlutfall afskrifta vegna félagslegra íbúða, þar sem vandinn er hlutfallslega alvarlegasur. Sbr. ákvæði til bráðabirgða VIII, í Lögum um húsnæðismál nr. 44 frá 3. júní 1998, en þar segir að stjórn varasjóðsins skuli nota sölubagnað af innleystum íbúðum og framlög ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum, til þess að greiða niður áhvílandi framreiknuð eldri veðlán Byggingarsjóðs verkamanna. Hámark niðurgreiðslu má nema mismun á uppgreiddu láni og 90% af markaðsverði þeirrar íbúðar sem um er að ræða, þó aldrei fyrir en íbúð er orðin eign sveitarfélags og að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag.
11. Stjórnvöld beiti sér fyrir því að íbúar landsbyggðarinnar búi við þær aðstæður að geta átt eðlileg tölvusamskipti um fjarskiptanetið, svo sem vegna fjarnáms og fjarvinnslu. Einnig verði gjaldskrá fyrir þjónustu fjarskiptanetsins vegna tölvusamskipta samræmd á landinu öllu.