

62. fulltrúaráðsfundur  
haldinn að Hótel Örk, Hveragerði  
22. og 23. mars 2002

# Stefnumörkun

## Sambands íslenskra sveitarfélaga

### í byggðamálum

62. fundur fulltrúaráðs Sambands íslenskra sveitarfélaga leggur til að unnið verði að framgangi byggðamála með það að markmiði að búsetuskilyrði í landinu verði sem fjölbreytilegust og standist á hverjum tíma samkeppni um fólk við nálæg lönd og að byggð dreifist sem víðast um landið. Í samræmi við þá stefnumörkun samþykkir fundurinn eftirfarandi tillögur og greinargerð um byggðamál:

#### Tillögur

1. Unnið verði að því að samkeppnisgeta höfuðborgarsvæðisins gagnvart útlöndum verði tryggð þannig að þar geti þróast öflugt alþjóðlegt atvinnu- og efnahagsumhverfi.
2. Unnið verði að því að byggja upp öflugt þjónustu- og vaxtarsvæði á Eyjafjarðarsvæðinu sem valkost við höfuðborgarsvæðið hvað varðar fjölbreytni atvinnulífs og aðgengi að fjölbreyttri þjónustu.
3. Í öðrum landshlutum verði byggð upp öflug þjónustu- og vaxtarsvæði, landshlutakjarnar, með áherslu á svæðabundið hlutverk þeirra. Þessum þjónustu- og vaxtarsvæðum verði skapaðir möguleikar til að treysta búsetu í viðkomandi

landshlutum og þannig verði þeir kjölfesta fyrir dreifingu byggðar í landinu. Vegna stöðunnar í búferlaflutningum innanlands verði fyrst í stað lögð áhersla á uppbyggingu slíkra kjarna á Ísafjarðarsvæðinu og á Mið-Austurlandi. Þess skal þó gætt að áfram verði haldið uppbyggingu annarra landshlutakjarna, svo sem á Suður- og Vesturlandi.

4. Jafnhliða skilgreiningum á höfuðborgarsvæðinu og vaxtarsvæðum, skv. 2. og 3. tölulið, verði hlutverk annarra byggðasvæða í landinu skilgreint. Þar verði tekið á þjónustuframboði, en ekki síður á uppbyggingu samgangna, þannig að íbúar þeirra svæða fái notið þeirrar þjónustu sem byggð verður upp á kjarnasvæðunum. Þjónusta og framtíðarmöguleikar þessara svæða verði ekki skert og sérstaklega hugað að ýmissi þjónustu, framkvæmdum og verkefnum sem henta tilteknum svæðum og nauðsynlegt er að viðhalda til að treysta byggðina.
5. Sveitarstjórnar-, byggða- og skipulags- og byggingarmál verði sameinuð í eitt ráðuneyti, ráðuneyti byggða- og sveitarstjórnarmála.
6. Sveitarfélögin verði stækkuð og efld til að þau ráði betur við núverandi sem og ný verkefni. Markvisst verði unnið að því á fyrri hluta næsta kjörtímabils að stækka sveitarfélögin með frjálsri sameiningu. Í þeirri vinnu verði stærð sveitarfélaganna við það miðuð að þau nái a.m.k. yfir heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði. Náist þetta markmið ekki á þeim tíma er lagt til að Samband íslenskra sveitarfélaga beiti sér fyrir því, í samráði við ríkisvaldið, að leitað verði annarra leiða til að það markmið náist fyrir lok kjörtímabilsins 2006.
7. Endurskoðun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verði hraðað og samstarfsverkefnum fækkað á sem flestum sviðum svo sem í málefnum fatlaðra, heilbrigðisþjónustu, framhaldsskólum, tónlistarnámi og húsnæðismálum.

8. Allir íbúar landsins eigi greiðan aðgang að rafrænum samskiptum með nýjustu og bestu tækni þannig að þeir sitji við sama borð hvað varðar aðgengi og gjaldskrá á þessu sviði.
9. Flutningskerfi raforku verði einfalt og ódýrt og tryggt verði að samkeppni í raforkusölu geti átt sér stað um land allt.
10. Fjárveitingar til samgöngumála verði auknar og samhliða endurbótum á samgöngukerfinu verði unnið að því að efla almenningssamgöngur innan svæða og milli landshluta.
11. Lagt er til að atvinnuþróunarstarf á landsbyggðinni verði endurskipulagt með það að markmiði að þeir fjármunir sem til þess er varið nýtist betur en nú er. Einnig verði samvinna opinberra sjóða sem vinna að eflingu atvinnulífs aukin og kostir þess skoðaðir að sameina þá í einn deildaskiptan sjóð sem veiti fjármagni til ráðgjafar og hlutafjárþátttöku og marki ákveðna stefnu um uppbyggingu ákveðinna atvinnuþátta.
12. Lagt er til að skattalegum aðgerðum verði beitt til að hafa áhrif á byggðaðróun.

## Greinargerð

1. Öflugt höfuðborgarsvæði með fjölbreyttum atvinnutækifærum verður að vera valkostur fyrir ungt vel menntað fólk sem að öðrum kosti er hætta á að ílengist við störf erlendis. Öflugt höfuðborgarsvæði sem getur keppt við útlönd um vel menntað vinnuafli og staðsetningu alþjóðlegra fyrirtækja er mikill styrkur fyrir allt landið. Samstarf og samvinna höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðar er mjög mikilvæg. Skilgreining á áhrifasvæði höfuðborgarsvæðisins er Reykjanes, Vesturland og Suðurland. Áhrifa höfuðborgarsvæðisins gætir þó misjafnlega mikið eftir fjarlægð. Samkeppnissvæði höfuðborgarsvæðisins eru aðallega borgir í Evrópu.
2. Efling Eyjafjarðarsvæðisins mun hafa áhrif til styrkingar byggðar og búsetuskilyrða í nærliggjandi héruðum. Standa þarf þannig að eflingu svæðisins að það bjóði upp á svipað umhverfi og tækifæri og höfuðborgarsvæðið með hátæknifyrirtækjum, öflugum háskóla og allri opinberri þjónustu.
3. Önnur þjónustu- og vaxtarsvæði, landshlutakjarnar, þyrftu að bjóða upp á mikla þjónustu og fjölbreytt atvinnulíf. Ríkisvaldið beiti sér fyrir því að nýjar opinberar stofnanir verði staðsettar á þessum svæðum. Sérstaða ákveðinna svæða getur kallað á staðsetningu tiltekinnar opinberrar starfsemi sem ekki yrði á öðrum svæðum. Með uppbyggingu þessara þjónustu- og vaxtarsvæða væri hægt að skapa viðkomandi landshlutum sterkari stöðu og að íbúar landsins hafi fleiri valkosti en höfuðborgarsvæðið vilji þeir breyta um búsetu og atvinnuumhverfi. Þessir kjarnar hefðu misstór áhrifasvæði sem leiðir af stærð og landfræðilegri legu þeirra. Talið er að þessi uppbygging gæti tekið a.m.k. 20 ár miðað við fjölgun þjóðarinnar. Ekki er gert ráð fyrir að uppbygging þjónustu- og vaxtarsvæðanna sem tilgreind eru í tillögunum eigi sér stað á kostnað annarra byggðarlaga sem ekki eru skilgreind með þeim hætti, en vegna íbúapróunar síðari ára og mikilla fólksflutninga

frá Vestfjörðum og Austurlandi er lögð sérstök áhersla á uppbyggingu landshlutakjarna í þeim landshlutum. Lögð er sérstök áhersla á að á ýmsum svæðum er til staðar opinber þjónusta sem nauðsynlegt er að viðhalda og efla til að koma í veg fyrir byggðaröskun.

4. Eðlilegt er að höfuðborgarsvæðið og þjónustu- og vaxtarsvæðin hafi með sér samstarf um verkaskiptingu sem byggist á sameiginlegri framtíðarsýn og glöggri hlutverkaskiptingu. Skilgreina þarf framboð þjónustu og fjölbreytni atvinnulífs á þjónustu- og vaxtarsvæðunum, landshlutakjörnunum. Svæðin biðu upp á mjög góða þjónustu m.a. háskólaútibú, bráðasjúkrahús og aðra fjölbreytta opinbera þjónustu. Einnig er nauðsynlegt að jafnhliða verði hlutverk annarra byggðasvæða skilgreint, m.a. með tilliti til þjónustuframboðs og aðgengis að þjónustu á skilgreindum kjarnasvæðum. Góðar samgöngur hafa grundvallarþýðingu í uppbyggingu þjónustu- og vaxtarsvæða, samanber 10. tölulið. Jafnframt skipta góðar samgöngur miklu til að íbúar hinna dreifðu byggða fái notið þeirrar þjónustu sem í boði verður á þjónustu- og vaxtarsvæðum landsins.
5. Með sameiningu þessara málaflokka undir eitt ráðuneyti ætti að fást betri yfirsýn yfir þróun byggða- og sveitarstjórnarmála og aðgerðir í þessum málaflokkum ættu að verða markvissari. Jafnframt ættu ríki og sveitarfélög auðveldara með að vinna saman að framgangi tillagna um sameiginlega stefnumörkun og aðgerðir í byggðamálum.
6. Verulegur árangur hefur náðst í stækkun sveitarfélaga á undanförunum árum samkvæmt ákvarðanatöku íbúa hvers einstaks sveitarfélags. Til að ná enn frekari árangri í stækkun sveitarfélaga þarf að endurskoða þær aðferðir sem beitt hefur verið í sameiningu sveitarfélaga. Náist sá árangur sem að er stefnt í tillögunni má ætla að fjöldi sveitarfélaganna í landinu verði á bilinu 30 til 50 í lok næsta kjörtímabils árið 2006. Töluverð fækkun sveitarfélaga undanfarin ár er vissulega rétt

spor í þá átt, en til að sinna verkefnum í nútíð og framtíð verða sveitarfélögin að stækka og eflast. Náist ekki það setta markmið sem fram er sett í tillögunni með frjálsri sameiningu á fyrri hluta næsta kjörtímabils er lagt til að sambandið eigi samstarf við ríkisvaldið um að leitað verði annarra leiða til að markmiðinu verði náð í árslok 2006.

7. Nú er unnið að endurskoðun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sumum þeirra málaflokka sem hér eru nefndir og mikilvægt er að þeirri vinnu ljúki sem fyrst. Jafnframt þarf að huga að því að sveitarfélögunum verði gert mögulegt að taka við fleiri og fjölbreyttari verkefnum frá ríkinu.
8. Mikilvægt er að allir íbúar landsins eigi aðgang að upplýsingabrautum á sama verði og með sömu flutningsgetu þannig að fyrirtæki á þessu sviði geti verið staðsett sem víðast um land. Upplýsingaþjófélagið gerir kröfu um jafnt aðgengi íbúa landsins að rafrænum samskiptum og eðlilegt verður að teljast á sama verði. Öflug rafræn samskipti eru krafa í nútíma samfélagi.
9. Mikilvægt er að ný lög um sölu og dreifingu á raforku tryggi sem mest jafnræði milli orkufyrirtækja og notenda þegar nýtt fyrirkomulag verður tekið upp. Ákveði sveitarfélög að breyta rekstrarformi raforkufyrirtækja sinna í hlutafélög verður að tryggja að skattlagning þeirra leiði ekki til hækkunar raforkuverðs.
10. Greiðar samgöngur eru afar mikilvægar fyrir vöxt og viðgang byggðarlaga og hafa grundvallarþýðingu í uppbyggingu þjónustu- og vaxtarsvæða. Almennings-samgöngur bæði í þéttbýli og dreifbýli eiga undir högg að sækja vegna mikils kostnaðar og skattlagningar. Góðar almennings- samgöngur styrkja byggð í landinu og efling þeirra innan svæða og milli landshluta er þýðingarmikill þáttur í að bæta búsetuskilyrði.

11. Talsverðum fjármunum er varið til atvinnuþróunar og nýsköpunar í landinu en nýting þeirra fjármuna gæti verið markvissari og því er það lagt til að starfið verði endurskipulagt í þeim tilgangi. Jafnframt er nauðsynlegt að auka samvinnu og samstarf opinberra sjóða sem vinna að eflingu atvinnulífs og skoða kosti þess að sameina þá í einn deildarskiptan sjóð. Um er að ræða Byggðastofnun, Ferðamálasjóð og ef til vill fleiri sjóði. Heildar útlán þessara sjóða nema tugum milljarða króna á ári og töluvert virðist hafa skort á að lánastarfsemi þeirra hafi verið markviss. Með aukinni samvinnu þeirra eða sameiningu ætti að fást betri yfirsýn yfir atvinnumálin og með því verður lánastarfsemin skilvirkari og arðsamari. Sameiginlega ráða þessir sjóðir yfir verulegu fjármagni sem betur væri komið í einum sjóði þar sem heildaryfirsýn væri á einum stað.
12. Ýmsar þjóðir hafa beitt þeirri aðferð að lækka skatta í dreifðum byggðum og á jaðarsvæðum í þeim tilgangi að draga úr fólksflutningum frá þeim til stærri borga. Hér gæti verið um að ræða ýmsa skatta ríkisins svo sem tekjuskatt, eignaskatt og þungaskatt, sem hefur t.d. áhrif á vöruverð og þjónustu, sem kemur niður á atvinnurekstri og einstaklingum. Endurgreiðslu námslána er jafnframt rétt að taka til athugunar í sama tilgangi. Eðlilegt væri að ríkið hefði frumkvæði að því, í samráði við sveitarfélögin, að láta kanna og leggja fram tillögur um hvernig unnt væri að beita skattkerfi ríkisins til að jafna aðstöðu fólks í þéttbýli og dreifbýli og draga úr fólksflutningum úr dreifbýli. Við þá athugun verði kannað hvernig slíkum aðgerðum hefur verið beitt í nálægum löndum, t.d. ívilnunum í skattamálum til fyrirtækja sem flytjast á svæði sem eiga í vök að verjast vegna brottflutnings íbúa.

Aðdragandinn að tillögugerð stjórnarinnar

Á fundi stjórnar sambandsins 22. nóvember 2000 tilnefndi stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga eftirtalda sveitarstjórnarmenn í nefnd um byggðamál:

Björgu Ágústsdóttur, sveitarstjóra Grundarfirði,  
Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur borgarstjóra,  
Kristján Þór Júlíusson, bæjarstjóra á Akureyri,  
Smára Geirsson, bæjarfulltrúa í Neskaupsstað og  
Sigurgeir Sigurðsson, sem var formaður nefndarinnar.  
Haraldur L. Haraldsson, ráðgjafi hjá Nýsi hf. var starfsmaður nefndarinnar.

Nefndin skyldi fjalla um byggðamál og leggja fram tillögur um aðgerðir sem miði að því að draga úr fólksflutningum utan af landi til höfuðborgarsvæðisins. Starf byggðanefndar var kynnt á 60. fulltrúaráðsfundi 29. mars 2001, þar sem formaður og starfsmaður nefndar gerðu grein fyrir starfi hennar. Nefndin skilaði tillögum sínum til stjórnar sambandsins með bréfi dags 11. júní 2001 og Björg Ágústsdóttir skilaði séráliti, sem fylgdi með tillögunum.

Formaður byggðanefndar kom á fund stjórnar sambandsins 21. júní 2001 og gerði grein fyrir tillögum nefndarinnar og sama dag voru þær kynntar á blaðamannafundi. Tillögur byggðanefndar ásamt greinargerð og fyrirvara Bjargar Ágústsdóttur voru sendar með bréfi 25. júní 2001 til allra sveitarstjórna, allra stjórnna landshlutasamtaka sveitarfélaga, allra alþingismanna og ráðherra, Byggðastofnunar o.fl. stofnana. Formaður byggðanefndar kynnti tillögur nefndarinnar á nokkrum aðalfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga sl. sumar og haust.

Með tillögum byggðanefndar fylgdi eftirfarandi texti:

*Í allri umræðu um byggðapróun er mikilvægt að greina eðli hennar með nákvæmari hætti en verið hefur og að aðgerðir í byggðamálum taki mið af þeirri greiningu. Þannig er ljóst að áhrifa höfuðborgarsvæðisins gætir víðar en áður og þróun byggðar á hinum ýmsu svæðum landsins*



*er breytileg. Nefndin er sammála um að þróun byggðar í landinu mótist fyrst og fremst af efnahags- og atvinnumálum. Byggðanefndin leggur m.a. til að ríki og sveitarfélög vinni saman að byggðamálum á grundvelli eftirfarandi: (Hér fylgdu tillögur í 10 töluliðum).*

Byggðamál voru til umfjöllunar á 61. fundi fulltrúaráðs sambandsins 23. nóvember 2001. Þar hafði Valgerður Sverrisdóttir, iðnaðar og viðskiptaráðherra, framsögu um þau mál og formaður byggðanefndar sambandsins hafði framsögu og gerði grein fyrir tillögum nefndarinnar. Mikil umræða varð á fundinum um byggðamálin og komu þar fram tvær tillögur um breytingar á tillögum byggðanefndar, önnur frá Óla Jóni Gunnarssyni o.fl. og hin frá Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. Niðurstaða fundarins var að vísa tillögum byggðanefndar og breytingartillögum við hana, m.a. ýmsum athugasemdum einstakra sveitarstjórna, svo og öðrum ábendingum, sem fram komu á fundinum, til meðferðar stjórnar sambandsins. Að því loknu yrðu tillögurnar lagðar fram á næsta fundi fulltrúaráðsins. Í framhaldi þeirrar niðurstöðu fulltrúaráðsins leggur stjórn Sambands íslenskra fram framangreindar tillögur í 12 töluliðum ásamt greinargerð.