

Tillaga til þingsályktunar

um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. sveitarstjórnarlög, að fram til ársins 2033 skuli unnið að sveitarstjórnarmálum í samræmi við stefnu þessa.

Áætlun þessi taki mið af og verði hluti af heildstæðri samþættri stefnu í samgöngumálum, fjarskiptamálum og byggðamálum og gerð í samræmi við samþykktar áætlanir á vegum Alþingis og ríkisstjórnar.

Stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga feli jafnframt í sér aðgerðaáætlun til næstu fimm ára.

I. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ FYRIR ÁRIN 2019–2033.

Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmæta-sköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið áætlana í samgöngu- og sveitarstjórnarmálum:

1. Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins.
2. Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt.

Helsta viðfangsefni áætlunar í málefnum sveitarfélaga verði að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt verði sett fram leiðarljós í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði.

Áætlunin byggist enn fremur á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún taki mið af fyrirbyggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila, sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega verði horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í fjármálaáætlun, lögbundinni byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Þá verði m.a. horft til samgönguáætlunar, fjarskiptaáætlunar og landskipulagsstefnu. Við mótun áætlunarinnar verði ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

1. Markmið og áherslur.

1.1 Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.

Mælikvarðar:

- Ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa.
- Skuldaviðmið A-hluta sveitarsjóða verði ekki hærra en sem nemur 100%.
- Lýðfræðilegir veikleikar (sjá byggðaáætlun).
- Lýðræðisleg þátttaka íbúa, m.a. mæld í kjörsókn, fjölda íbúafunda, opinna kynningarfunda, sértækum samráðsverkefnum og skoðanakönnunum, aukist á milli almennra sveitarstjórnarkosninga.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfbærni:

Sveitarfélögin á Íslandi verði öflugar og sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar sem verði ein meginstoð velferðar íbúanna.

Sjálfbærni verði leiðarljós stefnumörkunar fyrir sveitarstjórnarstigið en hún nær til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins.

Tryggja beri fjárhagslega og rekstrarlega getu einstakra sveitarfélaga til að standa til lengri tíma undir lögbundinni þjónustu við íbúana, innviðaupbyggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins.

Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.

Sveitarfélög hafi ávallt nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, svo sem aukna sérhæfingu, breytta aldurssamsetningu, búferlaflutninga, tæknibreytingar, þróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, lýðheilsu o.fl.

Lýðræði og mannréttindi:

Sveitarstjórnarstigið verði hornsteinn lýðræðis og mannréttinda. Með stjórn sveitarfélaga fari kjörnir fulltrúar sem kosnir eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra.

Umbætur á sveitarstjórnarstigi miði að því að styrkja lýðræðislega þátttöku íbúa og auka virkni og aðkomu þeirra að ákvarðanatöku og stefnumótun.

Jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, m.a. með vísan til alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, verði höfð að leiðarljósi í allri stefnumótun og laga-setningu.

1.2 Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Mælikvarðar:

- Fjöldi mála um rétt og skyldur sveitarfélaga, sem fer fyrir dómstóla og fjallað er um á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga og fyrir lögbundnum úrskurðarnefndum á sviði sveitarstjórnarmála, fækki milli almennra sveitarstjórnarkosninga.
- Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarvalds er varðar rétt eða skyldu manna verði helmingi færri við árslok 2030 en við árslok 2020.
- Fjöldi ágreiningsmálamála sem gerð er sérstök grein fyrir í kostnaðarumsögn, sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi, sbr. 5 mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, verði innan við fimm á hverju ári.
- Öll sveitarfélög bjóði íbúum upp á að nýta sér Ísland.is eða sambærilega þjónustu.
- Ánægja íbúa með þjónustu sveitarfélaga, sem byggist á samræmdum og viðurkenndum mælingum, minnki ekki á milli mælinga.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfstjórn sveitarfélaga:

Gæta verði að sjálfstjórn sveitarfélaga og rétti þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Meginsjónarmið Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga verði leiðandi við alla stefnumótun.

Náið samráð verði um málefni sveitarfélaga og gagnkvæm virðing ríki í samskiptum ríkis og sveitarfélaga um hlutverk, ábyrgð og skyldur aðila. Verka- og ábyrgðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga við veitingu opinberrar þjónustu verði skýr og þjónustukröfur metnar og vel skilgreindar.

Tryggt verði að sveitarfélög uppfylli allar laga- og reglugerðarskyldur sínar og þannig verði jafnræðis gætt gagnvart íbúum alls landsins. Það komi þó ekki í veg fyrir aðlögun að staðbundnum þörfum og möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustu.

Við setningu laga og reglugerða um málefni sveitarfélaga verði leitast við að hafa svigrúm einstakra sveitarfélaga eins mikið og kostur er með hliðsjón af þörfum íbúanna.

Heildarhagsmunir, þróun og nýsköpun:

Ávallt verði litið til heildarhagsmuna sveitarstjórnarstigsins, sem annars tveggja handhafa hins opinbera stjórnvalds, fremur en sérgreindra hagsmuna einstakra sveitarfélaga miðað við núverandi sveitarfélagaskipan.

Sveitarfélög verði í stakk búin til að takast á við samfélagsbreytingar og byggðaðróun. Þau búi yfir afli til uppbyggingar og sóknar til hagsbóta fyrir íbúa sína og landsmenn alla.

Tækifæri til hagnýtingar nýjustu tækni og þekkingar verði nýtt, svo sem við þróun stjórnsýslu, rekstur þjónustu og nýsköpun.

Sveitarfélög leitist við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, óháð stærð eða landfræðilegum aðstæðum.

Horft verði til þess að eftir því sem umfang sveitarstjórnarstigsins eykst, því mikilvægari verður ábyrgð þess á opinberum fjármálum og efnahagsstjórn.

1.3 Samstarf um framkvæmd áætlunarinnar og samráð um málefni sveitarfélaga.

Alþingi ályktar að náíð samráð milli ríkisins í heild, einstakra ráðuneyta, Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga sé mikilvægt við framkvæmd stefnumörkunar þessarar. Með því móti verði tryggð samhæfing við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og náíð samstarf ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd stefnunnar. Í því sambandi verði eftirfarandi haft til hliðsjónar:

- a. Árlegur samráðsfundur fulltrúa ríkisstjórnar og fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfsráði, sbr. 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.
- b. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. sömu greinar, fundi að lágmarki einu sinni í mánuði.
- c. Alþingi verði reglulega veitt skýrsla um framkvæmd stefnunnar og álitafni sem til umræðu eru á hverjum tíma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- d. Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin, verði eftt og tryggt að samantekið yfirlit yfir kostnaðarmatið sé birt árlega.
- e. Fram fari kerfisbundnar rannsóknir, fræðsla, miðlun upplýsinga og alþjóðlegur samanburður um sveitarstjórnarstigið.
- f. Fram fari reglulega stöðluð mæling á sjálfbærni sveitarfélaga þar sem samspil tekna og gjalda verði skoðað, sem og fjárhagsleg afkoma til skemmri og lengri tíma.

g. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga fari reglulega yfir stefnumörkun sambandsins og áherslur eins og þær koma fram á hverjum tíma með það að markmiði að samþætta þær reglulegu endurmati þessarar áætlunar og öðrum verkefnum sem ráðuneytið kann að vilja taka upp.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hafi yfirumsjón með framkvæmd stefnunnar í samstarfi við einstök ráðuneyti, eftir því sem við á, og Samband íslenskra sveitarfélaga.

II. AÐGERÐAÁÆTLUN 2019–2023.

Alþingi ályktar að unnið skuli í samræmi við eftirfarandi fimm ára aðgerðaáætlun til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið.

1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni.

Lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022, en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2020–2026.

2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar.

Verkefnismarkmið: Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2019–2026.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra.

Unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir.

Gistináttagjald verði fært til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna.

Lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og breytingar innleiddar í áföngum á því kjörtímabili. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

4. Fjármál og skuldaviðmið.

Verkefnismarkmið: Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningssskila sveitarfélaga.

Viðmið fyrir A-hluta verði 100% frá 1. janúar 2027, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til að ná nýju viðmiði. Forsendur fyrir skilgreiningu skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga verði yfirfarnar, sem tryggi gagnsæi og áreiðanleika varðandi mat á fjármálum einstakra sveitarfélaga. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum.

Pá verði unnið á grundvelli ráðherraskipaðrar nefndar um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, m.a. er varðar fjármálareglur skv. 64. gr. sömu laga.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2020.

5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að mótuð verði aðgerðaáætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Með aðgerðaáætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Tekin verði m.a. afstaða til tilfærslu á þjónustu við aldraða og rekstri framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga.

Komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Verkefnið taki mið af reynslu sem fengist hefur með sambærilegum verkefnum hérlandis sem erlendis.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

6. Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Tillögur ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna verði hafðar til hliðsjónar við mótun tillagna um stöðu og framtíð þeirra.

Hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna. Skýrðar verði reglur um byggðasamlög, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Landshlutasamtök sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

7. Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaga og rétt þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Unnið verði að því að greina kosti þess að koma á fót nefnd eða gerðardómi að norrænni fyrirmynd sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og ekki eru falin öðrum stjórnvöldum til úrlausnar. Fjalla þyrfti m.a. um áhrif þess ef niðurstöður nefndar eða gerðardóms yrðu bindandi fyrir ríkisvaldið og sveitarfélögin og niðurstaða um samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeim tilteknu álitamálum yrði endanleg. Áður en afstaða væri tekin til tillögu í þessum efnum þyrfti að liggja fyrir skýr afmörkun á því hvaða álita- og ágreiningsefni féllu þar undir. Stofnun slíkrar nefndar eða gerðardóms kæmi þó ekki í veg fyrir að aðilar leituðu til dómstóla.

Abyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

8. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Verkefnismarkmið: Að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks.

Unnið verði að greiningu á starfsaðstæðum og starfskjörum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum hér á landi og niðurstaðan borin saman við aðstæður annars staðar á Norðurlöndum. Sérstaklega verði hugað að orsökum mikillar endurnýjunar í ljósi þess að stór hluti kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur eftir að hafa setið eitt kjörtímabil.

Byggt á þeirri greiningu verði metið hvort gefa beri út samræmdar viðmiðanir um greiðslur og önnur réttindi kjörinna fulltrúa fyrir störf sín.

Unnin verði jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni, með markmiðum og mælikvörðum, fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga.

Abyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samstarfsaðilar: Félagsmálaráðuneytið, Jafnréttisstofa og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

9. Lýðræðislegur vettvangur.

Verkefnismarkmið: Að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi.

Komið verði á fót lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaganna til að tryggja íbúum sveitarfélaga og þeim sem njóta þjónustu þeirra möguleika á að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Í því skyni verði vettvangurinn markvisst nýttur til að þróa aðferðir, verklag og leiðir til að hagnýta stafrænar lausnir.

Komið verði á fót tilraunaverkefni í nokkrum sveitarfélögum sem miði að því að prófa ólíkar leiðir til að fá íbúa til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun fyrir nærsamfélagið. Meðal annars verði skoðað hvernig hægt sé að styrkja og viðhalda þátttöku og aðkomu íbúa að málefnum sem varða nærumhverfi þeirra í dreifbýli og/eða fjölkjarnasveitarfélögum.

Metin verði þörf fyrir breytingar á sérreglum í tilraunaskyni um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga, sbr. 132. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ábyrgð: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samstarfsaðilar: Forsætisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Tímabil: 2020–2022.

10. Stafræn stjórnsýsla sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga.

Ráðist verði í átak til að efla stafræna stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga. Áhersla verði á að hagnýta þá upplýsingatækniinnviði sem byggðir hafa verið upp og þekkingu á stafrænum lausnum hins opinbera.

Komið verði á miðlægu samstarfi milli sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímataekni til að bæta þjónustu, samskipti við íbúana og nýsköpun í opinberri stjórnsýslu.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, forsætisráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og einstök sveitarfélög.

Tímabil: 2020–2022.

11. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Verkefnismarkmið: Að auka fjölbreytni í atvinnulífi um allt land og bæta forsendur fyrir jöfn tækifæri sveitarfélaga óháð stærð og staðsetningu til sjálfbærs vaxtar.

Samhliða stefnumörkun þessari verði ráðist í átak til að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Með því móti verði leitast við að styrkja atvinnugrundvöll í nýsameinuðum sveitarfélögum víða um land og nýta um leið stafræna innviði. Unnin verði greining sem nýtist við að móta aðgerðaáætlun um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

Greinargerð.

Efnisskipan

1. Samþætting áætlana.
2. Stefnunótun í málefnum sveitarfélaga.
3. Afmörkun og samráð.
4. Niðurstaða samráðsins.
5. Hvað er sveitarfélag?
6. Sjálfbærni.
7. Um tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.
8. Um einstakar aðgerðir.
9. Framkvæmd áætlunarinnar og samráð ríkis og sveitarfélaga.

1. Samþætting áætlana.

Virkt stefnumótun er forsenda framfara. Þegar lýðræðissamfélög þurfa að takast á við áskoranir móta þau sér stefnu og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutað-

eigandi komi að lausnum svo að þær nýtist á fjölþættan hátt og myndi sameiginlega framtíðarsýn.

Ríkar kröfur eru gerðar til reksturs hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, um skilvirki og hagkvæmni og jafnframt leitast við að veita góða þjónustu og ná árangri. Það er því nauðsynlegt að opinberir aðilar hafi skýra framtíðarsýn og forgangsraði verkefnum með tilliti til stefnumörkunar hverju sinni.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur hafið samræmingu og samþættingu áætlana málaflokka sinna. Þetta er í fyrsta sinn sem það verður gert fyrir verkefnasvið ráðuneytis í heild. Fyrstu skrefin í þessa átt voru stigin í júní 2018 með gildistöku laga um breytingu á ýmsum lögum til samræmingar á áætlunum á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála, nr. 53/2018. Í þeim er mótuð ný hugsun í stefnumótun, ný sýn og ný vinnubrögð.

Lagður er grunnur að innviðum og þjónustu í samfélaginu út frá fjórum megin sviðum ráðuneytisins, sveitarstjórnarmálum, byggðamálum, samgöngum og fjarskiptum. Samræmd stefna og aðgerðaáætlun mun stuðla að sterkum innviðum og þjónustu, öflugum sveitarfélögum, verðmætasköpun og jöfnum tækifærum í samfélaginu í jafnvægi við umhverfið. Slík stefna og aðgerðaáætlun á verksviði ráðuneytisins mun þannig undirstrika þá heild sem málefni þess mynda. Má þar vísa til sameiginlegrar framtíðarsýnar og meginmarkmiða fyrir málaflokka ráðuneytisins en einnig til samspils aðgerða. Er þar einnig horft til samspils og samþættingar við aðrar áætlanir í Stjórnarráðinu þegar þær eru unnar, svo sem aðgerðaáætlun um loftslagsmál.

Stefna í málaflokkum ráðuneytisins verður því framvegis til fimmtán ára í senn í stað tólf ára og þá verður að sama skapi aðgerðaáætlun í málaflokkunum til fimm ára í stað fjögurra. Endurskoðun mun nú fara fram á allt að þriggja ára fresti í stað fjögurra áður.

2. Stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

Með lögum nr. 53/2018 var bætt við sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, ákvæðum um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Samkvæmt þeim skal ráðherra sveitarstjórnarmála leggja að minnsta kosti á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði. Um er að ræða nýmæli sem er hliðstætt annarri áætlanagerð á verksviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Meginmarkmið stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga er að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt verði sett fram leiðarljós um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði.

Áætlunin skal jafnframt byggjast á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún skal taka mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila, sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega skal horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í lögbundinni byggðáætlun og sóknaráætlunum. Þá skal m.a. horft til samgönguáætlunar, fjarskiptaáætlunar og landskipulagsstefnu. Við mótun áætlunarinnar skal ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

Samkvæmt reglugerð nr. 1245/2018 um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga skal fjögurra manna starfshópur gera tillögu til ráðherra að framangreindri

áætlun í samræmi við áherslur ráðherra og markmið sem starfshópurinn skal hafa að leiðarljósi. Starfshópurinn var skipaður í fyrsta sinn 27. desember 2018 með skipunarbréfi ráðherra.

Starfshópurinn er skipaður tveimur fulltrúum ráðherra, þeim Valgarði Hilmarssyni, fyrrverandi sveitarstjóra Blönduósbæjar, sem er formaður starfshópsins, og Sóleyju Björk Stefánsdóttur, bæjarfulltrúa í Akureyrarbæ, og tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, þeim Aldísi Hafsteinsdóttur, formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga og bæjarstjóra í Hveragerði, og Degi B. Eggertssyni, borgarstjóra í Reykjavík.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra lagði fyrir starfshópin erindisbréf þar sem fram komu leiðarljós og áherslur hans við gerð stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga. Áherslur ráðherra, sem fram komu í ræðu hans á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem fram fór á Akureyri í september 2018, voru einnig kynntar fyrir starfshópnum.

Þá hafði starfshópurinn til hliðsjónar stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem samþykkt var á landsþingi þess árið 2018. Stefnumörkunin nær til flestra meginþátta í starfsemi sambandsins og sveitarfélaga og er þannig leiðsögn við ákvarðanatöku og áherslur í starfi. Hún er mjög yfirgripsmikil, fjallað er um flest svið sem snerta sveitarfélögin beint eða óbeint og stefna mörkuð fyrir einstaka þætti eða áhersla lögð á forgangsröðun og valkosti.

Að endingu er rétt að geta tveggja nýlegra skýrslna. Annars vegar skýrslu um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins þar sem settar voru fram margvíslegar tillögur um leiðir til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Hins vegar áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun á jöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og tillögum nefndarinnar um breytingar á reglum sjóðsins, en starfsemi sjóðsins er einn þáttur af mörgum sem horfa ber til við mótun stefnu í málefnum sveitarfélaga.

3. Afmörkun og samráð.

Við undirbúning tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er rík áhersla lögð á gott samráð um allt land, en samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, önnur ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa þegar verið í samstarfi í tengslum við skýrsluna „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“, sem út kom í júlí 2017. Við gerð skýrslunnar fór fram umfangsmikið samráð og rætt var við nokkuð hundruð einstaklinga víðs vegar um landið. Samræður áttu sér stað ýmist á formlega boðuðum fundum, sem haldnir voru í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, á kynningarfundum um verkefnið og í viðtölum við einstaklinga. Ítarlegar samantektir frá þessum fundum liggja fyrir. Skýrslan og tillögur hennar voru síðan til umræðu á tveimur landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, á fjármálaráðstefnu þess og á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Starfshópurinn hefur við vinnu sína fylgt verklagi frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu varðandi mótun stefnu í málaflokkum þess, en því er ætlað að tryggja víðtækt samráð og lýðræðislega aðkomu að stefnumótun hins opinbera. Hinn 30. apríl sendi starfshópurinn frá sér umræðuskjalið „Grænbók – Stefna um málefni sveitarfélaga“ en með því var almenníngi og hagsmunaaðilum boðið að koma á framfæri sínum sjónarmiðum um álitæfni, viðfangsefni og framtíðarsýn, sem nýst gætu við stefnumótunina. Í grænbókinni voru settar fram 50 lykilsurningar sem tengjast viðfangsefninu og gagnast stefnumótunarferlinu. Skjalið var gert aðgengilegt í samráðsgátt Stjórnarráðsins ásamt fjölda fylgiskjala. Frestur til að skila umsögnum var veittur til 11. júní, eða í sex vikur, og bárust alls 24 umsagnir.

Í framhaldi af því var unnið að gerð tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Tillagan var birt í samráðsgátt stjórnvalda 13. ágúst og var veittur frestur til 10. september til að skila inn umsögnum. Öllum sveitarfélögum var send tilkynning þar að lútandi. Í samráðsgáttinni

voru einnig birt tvö fylgiskjöl til frekari upplýsinga, annars vegar álit Byggðastofnunar á tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga og hins vegar minnisblað varðandi lögfestingu ákvæðis um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélaga og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Sem liður í samráðsferlinu um þingsályktunartillöguna var aukabæing Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var í Reykjavík föstudaginn 6. september sl. og var tillagan eina málið á dagskrá þingsins.

Sjá nánar í næsta kafla um niðurstöður samráðsins.

4. Niðurstaða samráðsins.

„Grænbók – Stefna um málefni sveitarfélaga“ var birt í samráðsgátt stjórnvalda 30. apríl og var frestur til að skila umsögnum til 11. júní, sem fyrr segir. Alls bárust 24 umsagnir; flestar frá sveitarstjórnnum/byggðaráðum þar sem grænbókin hafði verið til umfjöllunar, nokkrar frá einstaklingum og þrjár frá samtökum.

Almennt má segja að umsagnirnar hafi verið mjög jákvæðar og sveitarstjórnarmenn fagna umræðum um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga og eru sammála helstu leiðarljósum og markmiðum sem kynnt voru í grænbókinni, þ.e. að sveitarfélög verði að vera sjálfbærar og öflugar stjórnsýslueiningar sem geti tryggt íbúum sínum sem besta þjónustu, að sveitarfélög séu í stakk búin til að takast á við samfélagsbreytingar og byggðaþróun, að þau séu vettvangur lýðræðislegrar starfsemi og að gagnkvæm virðing ríki í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Nær undantekningarlaust má segja að í umsögnum hafi komið fram það sjónarmið að efla þurfi sveitarfélögin og sveitarstjórnarstigið í heild, m.a. með því að stækka sveitarfélögin, en skiptar skoðanir eru á því hvernig það skuli gert. Það var líka sameiginleg skoðun allra að endurskoða þyrfti Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og stórefla aðkomu hans að sameiningu sveitarfélaga og ríkið þyrfti að koma að því verkefni með nýtt fjármagn (framkvæmdir/samgöngur) eða tilfærslu verkefna. Samstarf ríkis og sveitarfélaga, sjálfstjórn sveitarfélaga, nýir tekjustofnar, fjárhagsleg sjálfbærni og staða kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum voru verkefni sem oft ber á góma og er vilji til að sjá tillögur að nýjum leiðum og úrbótum. Þess sér stað í þingsályktunartillögunni og þeim aðgerðum sem þar eru tilgreindar.

Helstu viðvaranir sem lesa má úr nokkrum umsögnum varða mögulega tillögu að nýju ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarstjórnarlög, að lýðræðislegur réttur íbúa verði hafður að leiðarljósi í því sambandi.

Fulltrúar starfshópsins áttu jafnframt fundi með sveitarstjórnarfólki í öllum landshlutum, en fundirnir voru skipulagðir í samstarfi við stjórnir landshlutasamtaka sveitarfélaga. Fóru þeir fram í maímánuði, um 140 einstaklingar mættu á fundina, en þar var verkefnið kynnt, gerð grein fyrir efni og uppbyggingu grænbókarinnar og fram fóru umræður og skoðanaskipti. Samantekt um sjónarmið, ábendingar og tillögur sem fram komu á þeim fundum er aðgengileg á vef Stjórnarráðs Íslands.

Fundarmenn voru almennt ánægðir með áform um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga, eins og kom fram í umsögnum sem bárust í samráðsgáttina, og flestir voru sammála um fyrirbyggjandi markmið og leiðarljós. Þau málefni sem voru rædd stjórnvöldust að einhverju leyti af aðstæðum og sérstöðu á hverjum stað en flestallir virtust á einu máli um mikilvægi þess að efla sveitarfélögin í landinu þótt ekki væri alltaf einhugur um leiðirnar.

Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023 var birt í samráðsgátt stjórnvalda 13. ágúst, líkt og áður sagði. Var veittur frestur til að skila inn umsögnum til 10. september og bárust alls 25 umsagnir, allar frá sveitarfélögum utan tvær, ein frá einstaklingi og hin frá

Byggðastofnun. Í mörgum umsagnanna var gagnrýni einungis beint að einum afmörkuðum þætti tillögunnar, þ.e. áætlun um að lögfesta að nýju ákvæði um lágmarksíbúafjölda. Aðrar umsagnir lýstu almennum stuðningi við tillöguna í heild sinni en vöktu athygli á mikilvægi fjárstuðnings við sameiningar.

Í umsögn Byggðastofnunar eru settar fram nokkrar ábendingar og bent á tengingar og samspil fyrirbyggjandi tillögu að áætlun um málefni sveitarfélaga við markmið og áherslur lögbundinnar byggðaáætlunar og sóknaráætlunar landshluta. Þá segir í umsögninni.

„Sveitarfélög eru og verða ævinlega hornsteinar í mótun og framkvæmd byggðastefnu á landsvísu og sveitarstjórnir minni byggðarlaga hafa sinnt ákveðnu byggðahlutverki. Það kann að vera ein af ástæðum mikillar andstöðu sveitarstjórna og íbúa í hinum minni byggðum gegn sameiningu sveitarfélaga að lítið er svo á að þetta hlutverk muni hverfa eða minnka verulega við sameiningu í stærri sveitarfélög. Það væri því til mikilla bóta og leið til meiri sáttar um lágmarksíbúafjölda ef hlutverk sveitarfélaga til að verja hinar veikari byggðir væri skilgreint og sett fram jafnhliða ákvörðun um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Því væri að mati Byggðastofnunar eðlilegt að gera kröfu um það að sveitarfélög móti sjálf og geri grein fyrir sinni stefnu varðandi aðsteðjandi vanda um þróun byggðar innan marka viðkomandi sveitarfélags“. Þessar ábendingar verða skoðaðar frekar við undirbúning og innleiðingu einstakra aðgerða.

Tillagan var til til umræðu á XXXIV. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var 6. september 2019. Eftirfarandi tillaga var samþykkt með yfirgnæfandi stuðningi:

„Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga haldið 6. september 2019 samþykkir að mæla með því að Alþingi samþykki fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Í tillögunni er gert ráð fyrir veglegum fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar sveitarfélaga og því er mikilvægt að ríkissjóður veiti sérstöku fjárframlög til sjóðsins til að fjármagna þann stuðning“.

Í ljósi þessarar afgerandi niðurstöðu og eftir að hafa farið nánar yfir umsagnir sem borist hafa, er það niðurstaða ráðuneytisins að leggja tillöguna fram svo til óbreytta frá því hún var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 13. ágúst síðastliðinn.

5. Hvað er sveitarfélag?

Í áðurnefndri skýrslu nefndar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga frá 2017 er umfjöllun um stjórnskipulegan grundvöll sveitarfélaga og jafnframt sett fram spurningin „Hvað er sveitarfélag?“

Þar segir að réttur sveitarfélaga til sjálfstjórnar hafi verið verndaður í stjórnarskrá allt frá árinu 1874 þegar Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá. Sveitarfélög eru handhafar framkvæmdarvalds, fara með staðbundna stjórnsýslu og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki enda eru þau það stjórnvald sem er næst íbúunum. Staða sveitarfélaga hefur breyst í aldanna rás en núverandi skipan varð til upp úr miðri 19. öld og þá að danskri fyrirmynd.

Ákvæðið um sjálfstjórn sveitarfélaga er í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og var á sínum tíma m.a. rökstutt á þann veg að það væru mannréttindi íbúa sveitarfélags „að fá að kjósa þá sem færu með stjórn sveitarfélagsins í almennum og lýðræðislegum kosningum. Á þann hátt fengju íbúar sveitarfélagsins sjálfstjórn í eigin málum og yrðu lausir við afskipti skipaðra embættismanna konungs í sveitarstjórnarmálum“. ¹ Hugmyndin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðislegu hugsun að fólkið í landinu eigi rétt á að hafa bein áhrif

¹ Jóhann Tómas Sigurðsson, „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. Úlfjótur 2000, 2. tbl. 53. árg., bls. 160–362.

á sitt nærumhverfi. Þegar rétt er um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga verður að hafa þennan rétt að leiðarljósi.

Í 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, er kveðið á um að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráði málefnum sínum á eigin ábyrgð. Með stjórn sveitarfélaga fari sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna.

Í 3. gr. laganna er staða sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum afmörkuð og inntak sjálfstjórnarréttar þeirra sett fram með skýrari hætti en áður hefur verið gert í lögum hér á landi en hún hljóðar svo:

„Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,
5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.“

Þetta er því sá rammi sem rétt er að horfa til þegar kemur að því að móta nánari skilyrði fyrir starfsemi sveitarfélaga. Meginsjónarmiðin eru að lýðræðislega kosnar sveitarstjórnir stýra sveitarfélögum sem eru sjálfstæð stjórnvöld og þurfa sjálf að bera ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim hefur verið falið að sinna. Samvinna þeirra á milli er valkostur, ríkisvaldið skal eiga samráð um málefni sveitarstjórnarstigsins og tekjustofnar þurfa að vera tryggðir svo að þeim sé unnt að annast skyldur sínar.

Þá er ástæða til að nefna tillögur sem hafa verið kynntar og varða breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga en þar hefur m.a. verið bent á að þörf sé á að skýra nánar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Sjálfstjórn sveitarfélaga og stjórnarskrár-bundinn réttur þeirra til að ráða sínum málum var ofarlega í hugum margra sveitarstjórnarmanna, bæði á samráðsfundum og í innsendum umsögnum.

Þá hefur Ísland undirgengist Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga án fyrirvara (1990) og sætir reglubundnu eftirliti sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins, nú síðast 2017. Í honum kemur m.a. fram að aðildarríki sáttmálans telji að sveitarstjórnir séu einn af hornsteinum lýðræðislegs stjórnarfars. Enn fremur að réttur þegnanna til þátttöku í stjórnun opinberra mála sé ein af þeim lýðræðislegu meginreglum sem séu sameiginlegar öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins og að þau séu þess fullviss að eðlilegast sé að njóta þessa réttar í sveitarfélögum. Almennt eru ekki gerðar miklar athugasemdir við framkvæmd Íslands á ákvæðum sáttmálans en talið nauðsynlegt að styrkja sveitarstjórnarstigið með sameiningum og bæta aftur við ákvæðum um lágmarksíbúafjölda.

Í sveitarstjórnarlögum er ekki fjallað sérstaklega um einstök verkefni sveitarfélaga en eins og fram kemur í 7. gr. laganna er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þá skulu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og þau geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni í lögum, svokölluð lögmælt verkefni, en eins og að framan segir geta þau einnig innan vissra marka tekið að sér önnur verkefni sem ekki er kveðið á um í lögum, þ.e. ólögmælt eða valkvæð verkefni. Lögmæltum verkefnum má síðan skipta í annars vegar lögskyld verkefni og hins vegar lögheimil verkefni. Verkefni eru lögskyld ef sveitarfélögum er skylt að rækja þau. Dæmi um slíkt verkefni er skylda sveitarfélaga til að sinna félagsþjónustu innan sinna marka, sbr. 4. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Lögmælt verkefni geta einnig verið lögheimil en í því felst að sveitarfélag hefur svigrúm til þess að ákveða hvort verkefninu er sinnt en ef sú ákvörðun er tekin gildir um verkefnið tiltekinn lagarammi. Rekstur náttúrustofa er dæmi um lögheimilt verkefni, sbr. 10. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur tekið saman yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, flokkað eftir málaflokkum og því hvort um lögskyld eða lögheimil verkefni er að ræða. Er yfirlitinu ætlað að auðvelda umræðu um skyldur og hlutverk sveitarfélaga og nýtist því vel þegar kemur að samráði sem þessu. Yfirlitið er aðgengilegt á heimasíðu ráðuneytisins.

6. Sjálfbærni.

Þegar lítið er til þeirra meginsjónarmiða sem um sveitarstjórnarstigið gilda og rakin voru hér að framan, og þeirra verkefna sem sveitarfélögum ber að sinna, er mikilvægt að huga að sjálfbærni sveitarfélaga.

Að mati verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga, sem fyrr er getið, segir sjálfbærni til um getu sveitarfélags til að viðhalda sér á uppbyggilegan hátt hvort sem er fjárhagslega, félagslega eða umhverfislega. Stuðst er við skilgreiningu sem Grétar Þór Eypórs-son, prófessor við Háskólann á Akureyri, setti fram í grein sinni „Sameining sveitarfélaga í 70 ár“ og er eftirfarandi:

- Geta til að fást við og leysa staðbundin verkefni og leiða samfélagið til þróunar.
- Geta til að veita íbúum góða, hagkvæma og ódýra þjónustu.
- Geta til að annast þau verkefni sem lögð eru á sveitarfélög með lögum.
- Geta til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði og kröfur.
- Geta til að ráða faglega hæft starfsfólk.
- Geta til að takast á við og aðlaga sig að breytingum á félagslegu og efnahagslegu umhverfi.

Verkefnisstjórnin taldi að í ljósi landfræðilegra aðstæðna, þar sem mikill hluti þjóðarinnar býr á tiltölulega afmörkuðu svæði, einkenndist skipan sveitarstjórnarstigsins af mörgum fámennum og landfræðilega dreifðum sveitarfélögum. Verkefnið væri hins vegar að móta stefnu um stærri og öflugri sveitarfélög sem væru sjálfbær.

Í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á fjármálaeignum sveitarstjórnarlaga frá 2016 er m.a. í viðauka 1, fjallað um mikilvægi þess að skapa sjálfbærni og stöðugleika í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma.

- Með sjálfbærni er þar átt við að skuldbindingar sveitarfélaga séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir sveitarfélaga.
- Með stöðugleika er átt við að fjármál sveitarfélaga séu með þeim hætti að þau stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Umræða um sjálfbærni skiptir því miklu máli þegar unnið er að mótun stefnu fyrir sveitarstjórnarstigið til langs tíma.

7. Um tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er hér lögð fyrir Alþingi í fyrsta skipti. Lögum samkvæmt ber að leggja nýja áætlun fram að minnsta kosti að þremur árum liðnum. Með því móti fer fram stöðug umræða og endurnýjun á stefnumótuninni og einstökum aðgerðum tengdum henni. Með þetta í huga leitaðist starfshópurinn við að hafa þessa fyrstu áætlun vel afmarkaða hvað markmið og aðgerðir varðar. Mikilvægt er að fyrsta aðgerðaáætlunin fari vel af stað og ekki sé ráðist í fleiri aðgerðir en nauðsynlegar eru til að byrja með. Tíminn mun svo leiða í ljós hvort fjölga þurfi markmiðum og bæta við eða breyta einstökum aðgerðum.

Í tillögunni eru sett fram tvö markmið, sem mótuð voru með hliðsjón af umfjöllun í umræðuskjalinu „Grænbók – Stefna um málefni sveitarfélaga“ og þeim umsögnum sem bárust í tengslum við hana. Fyrra lýtur að sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegri starfsemi þeirra, og er svohljóðandi:

Sveitarfélög á Íslandi eru öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.

Seinna markmiðið lýtur að sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, og er svohljóðandi:

Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Að mati starfshópsins er samhljómur með þessum tveimur markmiðum og þeim megináskorunum sem sveitarstjórnarstigið stendur frammi fyrir, hvort heldur sem verkefni snúa að sjálfbærni í umhverfislegu, félagslegu eða fjárhagslegu sambandi, þjónustu við íbúana og lýðræðislegri aðkomu þeirra að ákvörðunum og stefnumótun eða samskiptum við ríkisvaldið.

Skilgreindir mælikvarðar eru settir fram við hvert markmið og nýtast þeir við að meta framvindu áætlunarinnar. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mun gefa reglulega út yfirlit yfir framvindu áætlunarinnar, stöðu einstakra mælikvarða í samanburði við upphafsstöðu.

Skilgreindar eru margvíslegar áherslur við hvort markmið um sig, sem geta ýmist leitt til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum til að markmiðum áætlunarinnar verði náð. Enn fremur er mikilvægt að þessar áherslur séu hafðar til hliðsjónar við aðra stefnumótun stjórnvalda og umbótaverkefni sem unnið er að á hverjum tíma.

8. Um einstakar aðgerðir.

Starfshópurinn leggur til ellefu aðgerðir sem ætlað er að ná þessum markmiðum. Hverri aðgerð er lýst stuttlega, markmiðum hennar og meginefni, auk þess sem ábyrgðaraðili er skilgreindur og samstarfsaðilar.

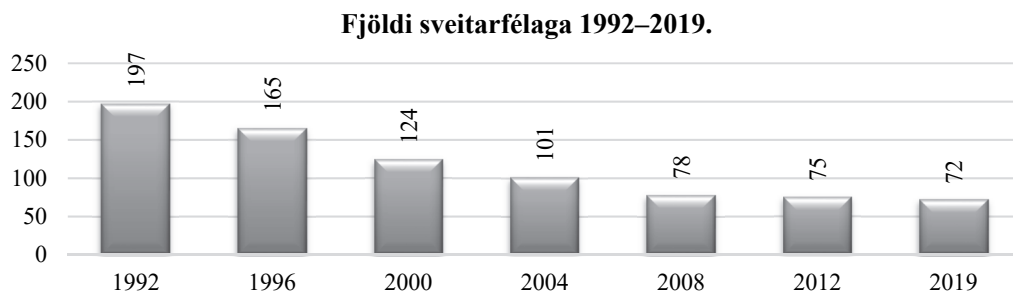
8.1 Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga.

Fyrsta aðgerðin miðar að því að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Sett er fram tillaga um að lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá

almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022, en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Í aðalatriðum tekur starfshópurinn þar með undir tillögur verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga, en leggur til að þessu markmiði verði náð í tveimur skrefum en ekki þremur. Það er sameiginleg niðurstaða að til þess að ná því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið og gera sveitarfélögin að enn sjálfbærari þjónustu- og rekstrareiningum þurfi að fækka þeim. Skiptar skoðanir voru um það í starfshópnum og meðal þeirra sem tóku þátt í samráðinu hver þessi tala ætti að vera, sjónarmið komu fram um að hún væri allt of lág, en niðurstaðan varð sú að þessi einstaka aðgerð myndi engu að síður hafa mikil áhrif.

Mynd 1. Fjöldi sveitarfélaga 1992–2019.



Þrátt fyrir þá staðreynd að sveitarfélögum hafi fækkað umtalsvert á síðustu 30 árum og þau stækkað að sama skapi eru mörg þeirra fámenn.

Sveitarfélög eru nú 72 talsins en 40, eða 55,6%, eru með færri en eitt þúsund íbúa, sbr. meðfylgjandi töflu. Þar búa hins vegar innan við 5% þjóðarinnar. Sjö fámennustu sveitarfélögin eru með íbúafjölda á bilinu 40–91 en það fjölmennasta, Reykjavíkurborg, er með tæplega 129 þúsund íbúa. Einvörðungu sjö sveitarfélög eru með fleiri en 10 þúsund íbúa. Meðalíbúafjöldi sveitarfélaga á Íslandi er 4.958 íbúar, en 3.214 íbúar ef Reykjavíkurborg er ekki talin með.

Tafla 1. Flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda 1. janúar 2019.^o

Íbúafjöldi	Fjöldi sv.fél.	Hlutfall	Hlutfall af íbúafjölda
99 eða færri	7	9,7%	0,1%
100-299	9	12,5%	0,5%
300-499	7	9,7%	0,9%
500-999	17	23,6%	3,4%
1.000-1.999	9	12,5%	3,6%
2.000-4.999	13	18,1%	12,1%
5.000-9.999	3	4,2%	6,2%
10.000-99.999	6	8,3%	37,1%
100.000 eða fleiri	1	1,4%	36,1%
Samtals	72	100,0%	100,0%

Áhrifin af þessari tillögu yrðu því þau að frá og með árinu 2022 myndi sveitarfélögum fækka um allt að 14, en allt að 40 frá og með árinu 2026. Fjöldi sveitarfélaga gæti því farið niður í um 30 talsins.

Til að koma þessari aðgerð í framkvæmd þarf að breyta sveitarstjórnarlögum þar sem ákvæði um lágmarksfjölda íbúa var felld út úr sveitarstjórnarlögum árið 2011 en hafði verið í sveitarstjórnarlögum frá 1961. Þrátt fyrir þau sjónarmið að það sé andstætt stjórnarskrár-bundnum sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga að þvinga fram sameiningar án þess að bera tillögu þar að lútandi undir íbúa, sem m.a. komu fram í samráðsferlinu, telur starfshópurinn að for-dæmið sýni að það sé viðurkennd leið að lögfesta lágmarksíbúafjölda. Það þarf hins vegar að ákveða með lögum frá Alþingi, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 2. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, er kveðið á um yfirstjórn sveitarstjórnarmála og þar skýrt að sveitarfélög eru sjálfstæðir lögaðilar sem þýðir að sveitarfélög hafa sjálfstætt hæfi til að taka á sig skuldbindingar og veita loforð. Þessi ákvæði koma hins vegar ekki í veg fyrir að Alþingi og ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem hafa almenn áhrif á sveitarfélög án samráðs við einstök sveitarfélög. Við slíkar aðstæður ætti þó að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í samræmi við 98. gr. sveitarstjórnarlaga um samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og 3. mgr. 2. gr. sömu laga þar sem mælt er fyrir um að engu málefni sem varðar sér-staklega hagsmuni sveitarfélags skuli ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnar. Nánar er fjallað um þessi stjórnskipulegu atriði í minnisblaði sem kynnt var í samráðsgátt Stjórnar-ráðsins í tengslum við samráð um tillögu til þingsályktunar.

Ef þessar tillögur ná fram að ganga er ljóst að töluverður fjöldi sveitarfélaga verður frekar fámennur eða á milli 1.000–2.000 manns. Nú eru tíu sveitarfélög af þessari stærð. Það er ekki auðvelt að sjá fyrir hvernig sveitarfélagaskipanin verður, þ.e. hvernig endanleg stærð og fjöldi sveitarfélaga í ólíkum stærðarflokkum mun vera, en það er ljóst að áfram verður umtalsverður fjöldi íslenskra sveitarfélaga af stærðargráðunni 1.000–2.000 íbúar.

Fyrir liggur nýleg úttekt á hagrænum áhrifum gangi þessar breytingar eftir og er úttektin aðgengileg á heimasíðu ráðuneytisins. Tveir sérfræðingar unnu að úttektinni og beittu þeir mismunandi aðferðum við að reikna út áhrifin. Önnur þeirra gaf til kynna að svigrúm til hagræðingar við það að miða lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í 1.000 geti orðið 3,6 milljarðar kr. á ári á sveitarstjórnarstiginu. Hin aðferðin skilaði 5 milljörðum kr.

Hér er yrði því um umtalsverð hagræn áhrif að ræða. Áhrifin gætu orðið enn meiri ef gengið yrði talsvert lengra en hér er lagt til. Í greiningu efnahagssviðs Samtaka atvinnulífsins frá desember 2016 eru hagræn áhrif af fækkun sveitarfélaga í níu metin. Í greiningunni segir: „Sveitarfélögin verða sambærilegri að stærð sem gerir samanburð milli sveitarfélaga auð-veldari. Auðveldari samanburður eykur aðhald við rekstur einstakra sveitarfélaga og dýpkar umræðu um stöðu þeirra. Með stærri og öflugri sveitarfélög skapast svigrúm til að lækka stjórnsýslukostnað á íbúa og auka skilvirkni. Hagræðing í rekstri býr til aukin tækifæri til að veita íbúum betri þjónustu eða þjónustu sem hefur áður ekki staðið til boða. Þá skapast tækifæri til að efla sveitarstjórnarstigið og færa fleiri stór verkefni frá ríki til sveitarfélaga og þar með færa þjónustuna nær íbúunum.“² Í greiningunni er einnig bent á að stjórnsýslukostn-aður á hvern íbúa sé um 56% lægri í sveitarfélagi sem hefur íbúafjölda yfir 8.000 en í sveit-arfélagi sem hefur íbúafjölda undir 500.

Þá eru vísbendingar um að hagræðing við sameiningu sem tengist kostnaði við yfirstjórn og sameiginlegum kostnaði fari í að styrkja einstaka málaflokka og þjónustu við íbúa. Í skýrslu

² <https://www.sa.is/media/2616/hoeldum-vid-rett-a-spoedunum.pdf>

SSV „Sveitarfélagið Vesturland“ frá júní 2010 segir um reynslu fyrri sameininga að nánast alls staðar hafi orðið útgjaldaaukning í stærstu málaflokkunum, félagsþjónustu og fræðslumálum. „Sú hagræðing sem átti sér stað í málaflokkum sameinaðra sveitarfélaga fór undantekningarlaust í að auka og jafna þjónustustigið á öllu svæðinu.“³

8.2 Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar.

Önnur aðgerðin miðar að því að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Reglum um stuðning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði breytt til að tryggja að svo verði. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármuni til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Tillagan er bæði í samræmi við tillögur verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga og í samræmi við tillögur nefndar sem falið var að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs. Þá kom þessi krafa mjög skýrt fram á samráðsfundum starfshópsins.

Um fjárhagslegan stuðning Jöfnunarsjóðs fyrir sameiningu sveitarfélaga er nú fjallað í 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Stuðningurinn getur verið í ýmsu formi, svo sem þátttöku í kostnaði við undirbúning og framkvæmd sameiningar, framlögum til að mæta tekjutapi vegna lækunar á jöfnunarframlögum og með framlögum til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu í kjölfar sameiningar, þ.m.t. framlögum fyrir allt að 50% stofnkostnaðar grunnskólamannvirkja og leikskóla. Aðstoð má veita í allt að fimm ár frá og með sameiningarári, á grundvelli reglna sem ráðherra setur að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, sbr. 98. gr. sveitarstjórnarlaga.

Breyta þyrfti þessu ákvæði til að framkvæma aðgerðina, m.a. hvað varðar heimild sjóðsins til að safna í sjóð til að mæta kostnaði við verkefnið yfir langan tíma. Allt að 15 milljarðar gætu farið í þennan stuðning á tímabilinu, þ.e. fram til ársins 2026 þegar 1.000 íbúamarkið tekur gildi og í allt að sjö ár eftir það, sem væri endanlegur útgreiðslutími. Nefndin leggur til að sjóðurinn fái heimild strax á árinu 2020 til að hefja söfnun í sjóð sem mætir þessum kostnaði, auk þess sem reglur um framkvæmd stuðnings yrðu endurskoðaðar í heild sinni. Drög að nýjum reglum hafa verið kynntar fyrir starfshópnum, en hægt yrði að senda þær í opinbera kynningu samhliða framlagningu þessarar tillögu til þingsályktunar.

8.3 Tekjustofnar sveitarfélaga.

Þriðja aðgerðin miðar að því að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Lagt er til að unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir.

Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, kveða á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga séu. Þeir skiptast í stórum dráttum í útsvar, fasteignaskatt og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, en auk þess innheimta sveitarfélögin ýmsar þjónustutekjur og tekjur af eigin stofnunum og fyrirtækjum, þ.e. af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl. Þá hafa þau enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl.

Mikilvægt er að skýr stefna og sýn sé um hverjir eigi að vera tekjustofnar sveitarfélaga, og ekki sé ágreiningur þar að lútandi. Meginsjónarmiðið er að sveitarfélögum séu tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin með lögum og geti staðið undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir. Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð

³ http://ssv.is/wp-content/uploads/2016/09/Skra_0044673.pdf

sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun.

Sem grundvöll slíkrar stefnumörkunar leggur starfshópurinn til að umrædd greining verði unnin. Þar þyrfti einnig að taka mið af hugsanlegum tillögum og sjónarmiðum starfshóps, sem nú vinnur að því að skoða álagningu fasteignaskatta á mannvirki sem nýtt eru til orkuöflunar og dreifingar. Mörg slík mannvirki eru undanþegin mati sem skapar ákveðið ójafnræði gagnvart framleiðslugreinum og sveitarfélögum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lagt til að gistináttgjald verði fært til sveitarfélaganna á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna, þá í formi skatts. Starfshópurinn styður þá fyrirætlan og hvetur til að það gerist í síðasta lagi árið 2022. Sveitarfélög bera mikinn kostnað af auknum straumi ferðamanna til landsins og því er eðlilegt að tengja betur þau áhrif við tekjustofna, en huga þarf síðan að skiptingu tekanna milli sveitarfélaga.

Loks er lagt til að lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og breytingar innleiddar í áföngum á því kjörtímabili. Endurskoðunin hefur staðið yfir um nokkurra ára skeið, nokkrar breytingar hafa verið gerðar en heildarendurskoðun er ólokið. Mikilvægt er að samhliða áhrifum af aðgerð eitt liggi fyrir ný sýn á það hvernig Jöfnunarsjóðurinn sem þriðji tekjustofn sveitarfélaganna styður við rekstur og þjónustu sveitarfélaganna á markvissan og sjálfbæran hátt.

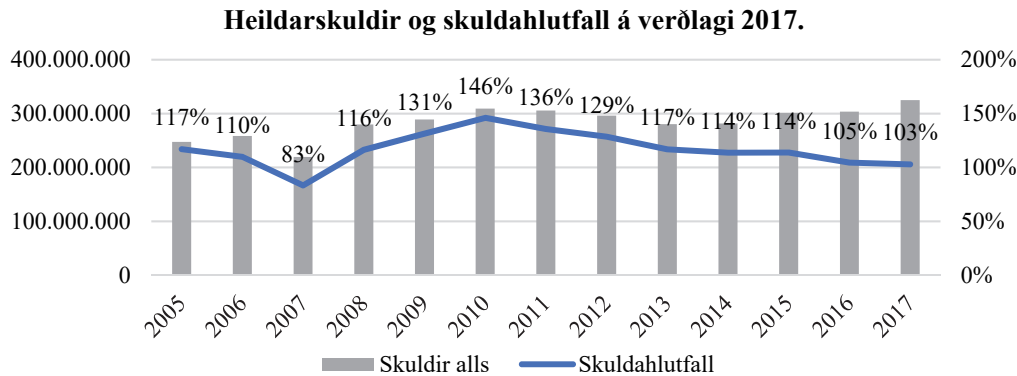
8.4 Skuldaviðmið.

Fjórða aðgerðin miðar að því að lækka skuldaviðmið sveitarstjórnarlaga fyrir A-hluta sveitarsjóða. Skuldaviðmiðið verði 100%, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til að ná nýju viðmiði. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármálin rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum.

VII. kafli sveitarstjórnarlaga, er kveður á um fjármál sveitarfélaga og fjármálastjórn, var talsvert endurnýjaður við síðustu endurskoðun laganna og nú stendur yfir frekari endurskoðun á honum. Meðal nýrra ákvæða við gildistöku laganna árið 2012 var regla um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum væru ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Reglan hefur átt ríkan þátt í þeim árangri sem náðst hefur í fjármálum sveitarfélaga á undanförmum árum og mun áfram gegna mikilvægu hlutverki við fjármálastjórn sveitarfélaga. Nú þykir rétt að stíga næsta skref í styrkingu fjármálanna og lækka skuldaviðmið A-hluta í 100%. Meginrökin fyrir þeirri breytingu eru þau að tekjur A-hluta starfsemi sveitarfélaga koma að mestu með skatttekjum sem standa undir lögbundinni starfsemi. Rétt þykir að styrkja enn frekar fjárhagslegan grundvöll A-hlutans til að tryggja enn frekar öfluga þjónustu sveitarfélaga. Með rýmkaðri heimild um samkomulag ráðherra og einstakra sveitarstjórna um frávik frá skuldaviðmiði er hægt að koma til móts við þarfir sveitarfélaga eða bregðast við sérstökum aðstæðum sem takast þarf á við og heimila tímabundna hækkun skuldaviðmiðs.

Þessar tvær reglur hafa haft jákvæð áhrif á þróun fjármála sveitarfélaga og fylgist eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga reglulega með framvindu þeirra. Hlutverk nefndarinnar er að fylgjast með reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og hafa eftirlit með því að fjármálastjórn þeirra sé í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Nefndin tekur árlega saman skýrslu um starfsemi sína og upplýsir um framvindu fjármála sveitarfélaga.

Skuldahlutfall sveitarfélaga hefur lækkað þó nokkuð frá árinu 2010 en þá var hlutfallið um 146%. Heildarskuldir sveitarfélaga á föstu verðlagi hafa verið nokkuð svipaðar á síðustu árum en þar sem tekjurnar hafa aukist lækkar skuldahlutfallið, sbr. mynd 2.



Mynd 2. Heildarskuldir og skuldahlutfall á verðlagi 2017.

Með tilkomu laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, hefur samstarf ríkis og sveitarfélaga aukist enn frekar á sviði fjármála- og efnahagsstjórnar hins opinbera. Í 11. gr. laganna er kveðið á um formlegt og reglubundið samstarf ráðherra við sveitarfélög um mótun fjármála-stefnu og fjármálaáætlunar. Ráðherra skal leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.

Í gildandi fjármálastefnu eru sett fram markmið um lækkun skulda fyrir hið opinbera í heild. Þannig er stefnt að lækkun skulda sveitarfélaga frá 6,6 í 6,1% af VLF frá yfirstandandi ári til árslok 2022. Fyrir hið opinbera í heild er markmið að skuldir fari jafnt og þétt lækkanði, eða úr um 34% af VLF í árslok 2018 í 27% af VLF í árslok 2022.

Aðgerð um lækkun skuldaviðmiðs A-hluta sveitarstjórnarlaga myndi því styðja við þessa stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga, og tryggja jafnframt fjárhagslegan stöðugleika. Alls eru tíu sveitarfélög yfir þessum mörkum í dag, en gefa þyrfti þeim sveitarfélögum sambærilegt svigrúm til að aðlaga sig að nýju viðmiði líkt og gert var þegar ákvæðið um skuldaviðmið tók gildi 1. janúar 2012.

Þá er rétt að geta þess að á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er starfandi starfshópur sem vinnur að endurskoðun fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, sbr. m.a. bráða-birgðaákvæði laganna þar að lútandi. Von er á tillögum frá hópnum haustið 2019 og vinna þarf að innleiðingu þeirra atriða samhliða lækkun skuldaviðmiðs.

8.5 Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.

Fimmta aðgerðin felur í sér að mótuð verði aðgerðaáætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Með aðgerðaáætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Meðal þess sem taka þarf afstöðu til er tilfærsla á þjónustu við aldraða og rekstri framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga.

Ekki er tekin afstaða til þess í þessari tillögu hvernig breyta eigi verkaskiptingunni frá því sem nú er. Nota ber tímann til að kortleggja þessi mál betur og greina hvaða breytingar kynnu að vera æskilegar, enda er líklegt að það þjóni markmiðum þeim sem sett eru í þessari tillögu

til þingsályktunar og samstaða verði um slíkar breytingar. Þessi leið endurspeglar vel umræðuna sem átti sér stað á samráðsfundum starfshópsins.

Almennt er það mat sveitarstjórnarfólks að færa fleiri verkefni til sveitarfélaga, sé horft til framtíðarverkefna þeirra, enda séu sveitarfélög „betur til þess fallin að veita nærþjónustu en ríkið og fleiri verkefni muni efla sveitarstjórnarstigið og skjóta styrkari stöðum undir atvinnulíf um allt land“, eins og segir í skýrslu um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga. Hins vegar var talið mikilvægt að stíga fyrsta skrefið með fækkun og stækkun sveitarfélaga áður en rætt yrði um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga með tilflutningi verkefna. Verkefni yrðu flutt þegar skipulag sveitarstjórnarstigsins gæfi tilefni til og lögð yrði áhersla á að ákvörðun um fjármögnun, ábyrgð og skyldur ríkis og sveitarfélaga, hvors um sig, lægi fyrir. Undir þetta tekur starfshópurinn og leggur því til að greining á stöðu og mat á leiðum liggi fyrir áður en frekari ákvarðanir um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verði teknar.

Þá er lagt til að komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Hér mætti t.d. fela einstökum sveitarfélögum að taka að sér rekstur framhaldsskóla í tilraunaskyni eða vinna að tilteknum lausnum í heilbrigðisþjónustu sem fæli í sér aukna ábyrgð sveitarfélaga o.s.frv. Með lögum um reynslusveitarfélög, nr. 82/1994, var nokkrum ráðherrum t.d. veitt heimild til að víkja frá tilteknum lögum til að gera sveitarfélögum kleift að gera tilraunir í þeim tilgangi að undirbúa breytingar á löggjöf um stjórnsýslu sveitarfélaga, framkvæmd verkefna þeirra, tekjustofna sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Horfa mætti til þess verkefnis við mótun nýs tilraunaverkefnis á þessu sviði. Þá hefur verið stofnað til slíkra verkefna annars staðar á Norðurlöndum og er einnig rétt að horfa til þeirrar reynslu.

8.6 Landshlutasamtök sveitarfélaga og svæðasamvinna.

Sjötta aðgerðin miðar að því að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga og eftir atvikum útfæra tillögur ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna. Starfshópurinn telur nauðsynlegt að samhliða fækkun sveitarfélaga þurfi að taka til gagnerrar endurskoðunar þá lagaramma sem gilda um samninga um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.

Nefnd á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er að störfum og mun skila skýrslu og tillögum til ráðherra í haust. Verkefni hennar er að:

- meta stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga með það að markmiði að skýra hlutverk þeirra og stöðu gagnvart annars vegar sveitarfélögum og hins vegar ríkinu,
- leggja fram tillögur um hvernig skýra megi betur hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga lögum samkvæmt, í þeim tilgangi m.a. að styrkja svæðasamvinnu sveitarfélaga þannig að sveitarfélögin verði betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu.

Í verkefnaáætlun segir m.a. að umræða um landshlutasamtök sveitarfélaga, stöðu þeirra og hlutverk hafi nær alltaf verið tengd umræðunni um verkefnaflutninga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og ekki síður umræðu um stærð og getu sveitarfélaga til að takast á við verkefni sem þeim ber að sinna samkvæmt lögum. Þá sé ekki hægt að fjalla um eflingu svæðasamvinnu án þess að fjalla um samstarf sveitarfélaga og aukið umfang þeirra og tengja þá þróun, umræðu og þekkingu á stöðu og hlutverki landshlutasamtaka.

Einnig kemur fram í umræddri verkefnaáætlun að huga þurfi að ákvæðum sem gilda um byggðasamlög í sveitarstjórnarlögum, skýra þau betur og afmarka, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, og verkferla þegar kemur að ákvörðun um framsal á ákvörðunarvaldi varðandi réttindi og skyldur einstaklinga, bókhaldsleg atriði o.fl. Í úttekt

samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á umfangi samstarfs sveitarfélaga um bæði lögbundin og venjubundin verkefni kemur fram að þetta samstarf er mjög viðtækt. Algengt er að sveitarfélög sameinist um framkvæmd lögbundinna verkefna og nái þannig fram tiltekinni stærðarhagkvæmni án sameiningar. Benda niðurstöðurnar reyndar einnig til þess að samstarfs-samningar sveitarfélaga uppfylli ekki alltaf þau skilyrði sem tilgreind eru í IX. kafla sveitarstjórnarlaga um hvernig staðið skuli að framsali valds til töku stjórnvaldsákvæðana en mikilvægt er vegna réttaröryggis að þessi skilyrði séu ávallt uppfyllt.

Í skýrslu verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga segir: „Á það hefur verið bent að stofnun byggðasamlaga eða umsjón landshlutasamtaka með verkefnum skapi lýðræðishalla og umboðsvanda vegna þess að ábyrgð á verkefnum er hjá stjórnnum byggðasamlaga eða landshlutasamtaka þar sem fulltrúar margra sveitarstjórna þurfa að taka ákvarðanir um rekstur verkefnisins.“

Því telur starfshópurinn mikilvægt að tekið sé á þessum atriðum og því er þessi aðgerð lögð til sem hluti af stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

8.7 Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Sjöunda aðgerðin miðar að því að tryggja virðingu fyrir sjálfstjórn sveitarfélaga og tryggja rétt þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, sem og verkefnum og fjárhag, og auka samhliða vitund þeirra um skyldur og ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna ásamt lýðræðislegu hlutverki þeirra. Í því ljósi er lagt til að skoðaður verði sá möguleiki að komið yrði á fót nefnd eða nokkurs konar gerðardómi að norrænni fyrirmynd sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og ekki eru falin öðrum stjórnvöldum til úrlausnar. Fjalla þyrfti m.a. um áhrif þess ef niðurstöður nefndar eða gerðardóms yrðu bindandi fyrir ríkisvaldið og sveitarfélögin og niðurstaða um samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeim tilteknu álitamálum yrði endanleg. Það komi þó ekki í veg fyrir að aðilar leiti til dómstóla. Kostirnir væru einkum þeir að um skjóta úrlausn gæti verið að ræða og ákveðin sérhæfing verður til varðandi lausn ágreiningsmála á þessu sviði.

Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga og tók hann gildi hérlendis árið 1991. Löggjöf Íslands fullnægir kröfum Evrópusáttmálans og er það staðfest í úttekt Evrópuráðsins sem hefur farið fram á nokkurra ára fresti, t.d. 2013 og 2017. Í úttekt Evrópuráðsins hafa komið fram áhugaverðar ábendingar. Má þar m.a. nefna ábendingu um hvort veita skuli sveitarfélögum sérstaka lagaheimild til að skjóta til dómstóla ákvörðunum ríkisvaldsins sem þau telja fela í sér brot á sjálfstjórnarrétti þeirra samkvæmt Evrópusáttmálanum.

Að öðru leyti er vísað til kafla 1.3 um samstarf um framkvæmd áætlunarinnar og samráð um málefni sveitarfélaga en þar eru m.a. talin upp nokkur verkefni sem vinna skal að á tíma-bilinu, sem öll hafa það að markmiði að efla og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga.

8.8 Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Markmið með áttundu aðgerðinni er að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks. Vinna skal greiningu á starfsaðstæðum og starfskjörum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum hér á landi og bera saman við aðstæður annars staðar á Norðurlöndum.

Vegna mikillar endurnýjunar í hópi sveitarstjórnarmanna, a.m.k. eftir síðustu tvennar sveitarstjórnarkosningar, um eða yfir 50%, hafa vaknað spurningar um kjör og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Kynjahalli undanfarinna áratuga, sem var konum í óhag, er að breytast. Lýsir það sér frekar í mikilli endurnýjun kvenna meðal kjörinna fulltrúa, verkaskiptingu, leiðtoga-hlutverkum o.fl. Þótt ákveðin endurnýjun sé í sjálfu sér jákvæð er þessi mikla endurnýjun

umhugsunarefni og er jafnvel talað um brottfall í því sambandi. Því er það álitæfni hvort og þá hvernig hægt sé að hafa áhrif á þessi mál og hvernig stefnumótun til framtíðar getur tekið á þáttum sem að því snúa.

Einn þáttur í því er að styrkja betur kjör og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Áður en afstaða er tekin til aðgerða til að ná því markmiði er rétt að vinna að greiningu og bera saman við aðstæður annars staðar á Norðurlöndum. Slík greining gefur ráðuneyti sveitarstjórnarmála og Sambandi íslenskra sveitarfélaga tækifæri til meta þörf fyrir útgáfu samræmdra viðmiðana um greiðslur og önnur réttindi sveitarstjórnarmanna fyrir störf þeirra, líkt og gert er t.d. í Danmörku.

Hvað varðar jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna er þörf á því að vinna sérstaka jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni, með markmiðum og mælikvörðum, fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga.

8.9 Lýðræðislegur vettvangur.

Niunda aðgerðin miðar að því að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi. Komið verði á fót lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaganna til að tryggja íbúum sveitarfélaga og þeim sem njóta þjónustu þeirra möguleika á að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Í því skyni verði vettvangurinn markvisst nýttur til að þróa aðferðir, verklag og leiðir til að hagnýta stafrænar lausnir.

Komið skal á fót tilraunaverkefni í nokkrum sveitarfélögum sem miðar að því að prófa ólíkar leiðir til að fá íbúa til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun fyrir nærsamfélagið. Meðal annars skal skoða hvernig hægt er að styrkja og viðhalda þátttöku og aðkomu íbúa að málefnum sem varða þeirra nærumhverfi í dreifbýli og/eða fjölkjarnasveitarfélögum.

Meta skal þörf fyrir breytingar á sérreglum í tilraunaskyni um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga, sbr. 132. gr. sveitarstjórnarlaga.

Á Íslandi sem og í öllum hinum vestræna heimi hafa íbúar krafist meiri réttar og aukins samráðs til áhrifa á opinberar ákvarðanir sem snerta hagsmunum þeirra. Í kjölfar efnahagshrunsins hér á landi varð þessi krafa háværari og beindist að öllu stjórnkerfinu, en á sveitarstjórnarstigi var m.a. reynt að koma til móts við hana með setningu nýrra sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Í þeim eru ákvæði um aukna aðkomu íbúa sveitarfélaga að ákvarðanatöku og stefnumótun, m.a. ákvæði um borgarafundi og íbúakosningar að kröfu íbúa. Samráð við íbúa er eitt af því sem sveitarfélögum ber skylda til að sinna samkvæmt lögum.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur á grundvelli stefnumörkunar landsþings þess leitast við að auka þekkingu á aðferðum til að samþætta íbúasamráð pólitískum ákvörðunartökuferlum sveitarfélaga að sænskri fyrirmynd. Það stóð fyrir námsferð fyrir sveitarstjórnarmenn til Svíþjóðar haustið 2017, gaf út handbók um íbúasamráð og þátttöku íbúa 2018 og er nú að vinna að reynsluverkefni með Akureyrarkaupstað sem felst í því að nokkur sveitarfélög fá stuðning til að innleiða þá aðferðarfræði sem kynnt er í handbókinni.

Tillögurnar miða að því að formgera þetta samstarf sveitarfélaganna undir forystu sambandsins, þ.e. að koma á fót formlegum vettvangi um lýðræðismál til að auka þátttöku og aðkomu almennings að stefnumótun á sviði sveitarstjórnarmála og bæta enn frekar lýðræðishefð og þróa ólíkar aðferðir til virkni og samráðs. Það væri m.a. hægt að gera með fleiri og fjölbreyttari tilraunaverkefnum á þessu sviði.

8.10 Stafræn stjórnsýsla sveitarfélaga.

Tíunda aðgerðin miðar að því að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga.

Ráðist verði í átak til að efla stafræna stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga. Áhersla verði á að hagnýta þá upplýsingatækniinnviði sem byggðir hafa verið upp og þekkingu á stafrænum lausnum hins opinbera.

Komið verði á miðlægu samstarfi milli sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímatækni til að bæta þjónustu, samskipti við íbúana og nýsköpun í opinberri stjórnsýslu. Þar skiptir vefurinn Ísland.is miklu máli en æskilegt er að öll sveitarfélög landsins bjóði íbúum sínum þjónustu og leiðir til samskipta um þann farveg.

8.11 Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Elleftu aðgerðinni er ætlað að stuðla að aukinni fjölbreytni í atvinnulífi um allt land og bæta forsendur fyrir jöfn tækifæri sveitarfélaga óháð stærð og staðsetningu til sjálfbærs vaxtar.

Samhliða stefnumörkun þessari verði ráðist í átak til að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Með því móti verði leitast við að styrkja atvinnugrundvöll í nýsameinuðum sveitarfélögum víða um land, og nýta um leið stafræna innviði. Unnin verði greining á stöðu þessara mála sem nýtist við að móta aðgerðaáætlun um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Talsverð umræða fór fram um byggðamál og byggðaðróun á fundum starfshópsins með fulltrúum landshlutasamtakanna. Á þeim svæðum sem eru í mikilli fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu hafa menn áhyggjur af neikvæðri byggðaðróun og því að sameining sveitarfélaga ein og sér geti ekki breytt þeirri þróun. Fleira þurfi að koma til, sjálfbærni samfélaga tengist ekki bara stærð sveitarfélags og stjórnsýslu þess heldur líka stöðu atvinnulífs, tekjumöguleikum og fjölbreytni og nútímakröfum um lífsgæði og þjónustu. Sameining tveggja eða fleiri veikra sveitarfélaga býr ekki sjálfkrafa til eitt sterkt.

Starfshópurinn tekur undir þetta og telur mikilvægt að samhliða áætlun sem þessari sé rekin öflug byggðastefna sem taki á veikleikum sem mörg samfélög standa nú frammi fyrir. Ljóst má vera að byggðaðróun og atvinnuuppbygging á landinu mun hafa veruleg áhrif á hversu vel gengur að vinna að slíkum markmiðum er varða sveitarstjórnarstigið.

Þróun mannfjöldans hefur verið á þann veg að íbúum hefur fyrst og fremst fjölgað á höfuðborgarsvæðinu og næsta nágrenni þess. Landsmönnum fjölgaði um 53.300, eða um 21%, milli ára 2000 og 2017 en 1. janúar 2017 voru landsmenn 338.349 talsins. Meginhluti þessarar aukningar var á höfuðborgarsvæðinu þar sem íbúum fjölgaði um 26% og á Suðurnesjum þar sem íbúum fjölgaði um 49%. Á Suðurlandi var fjölgunin 8%, á Vesturlandi 13%, á Austurlandi 8% og á Norðurlandi eystra 6% en á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra varð fækkun. Einu svæðin þar sem fólki fjölgaði hlutfallslega miðað við heildaraukningu eru höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Á Vestfjörðum var fækkunin hlutfallslega mest miðað við aukinn íbúafjölda á landinu eða um 35% og næstmest á Norðurlandi vestra, um 30%.

Byggðastofnun hefur, á grundvelli miðspár Hagstofu Íslands um þróun mannfjölda á Íslandi, framreiknað mannfjölda eftir svæðum til ársins 2030. Miðað við hana er ekki að sjá mikinn viðsnúning á mannfjöldaþróun sem verið hefur undanfarna áratugi. Nýjungar í atvinnulífi og umbreytingar í framleiðslu og verðmætasköpun geta haft margvísleg áhrif á getu sveitarfélaga til að rísa undir skyldum sínum. Margvísleg nýsköpun getur unnið á móti neikvæðum þáttum, svo sem sérstök átök í atvinnuuppbyggingu sambærileg þeim sem hafa átt

sér stað á Austurlandi og Norðausturlandi, tilkoma stóraukins fiskeldis, líftækniönaður og síðast en ekki síst stóraukin ferðaþjónusta.

Þá hefur Byggingastofnun gert árlega könnun frá árinu 2014 á staðsetningu starfa á vegum ríkisins. Hún sýnir að hlutfall stöðugilda á vegum ríkisins í samanburði við íbúafjölda er hæst á höfuðborgarsvæðinu (7,8%) en lægst á Suðurlandi (5%) og Vesturlandi (5,1%). Störf við hæfi fyrir bæði kynin eru ein meginforsenda fyrir búsetuvali og því er mikilvægt að ríkið stuðli að fjölgun fjölbreyttra starfa sem víðast um landið. Með nútímasamskiptatækni er hægt að vinna fjölmörg störf hvar sem er án vandkvæða.

Öflug og markviss byggðastefna skiptir því máli fyrir þróun og framvindu sveitarstjórna- stigsins.

9. Framkvæmd áætlunarinnar og samráð ríkis og sveitarfélaga.

Farsæl framkvæmd á stefnu og aðgerðum í málefnum sveitarfélaga ræðst af nánu samstarfi allra hlutaðeigandi aðila, ekki síst ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt þarf að tryggja samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og náði samstarf ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd stefnunnar. Í því sambandi verði eftirfarandi haft til hliðsjónar:

- a. Árlegur samráðsfundur fulltrúa ríkisstjórnar og fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfsráði, sbr. 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.
- b. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. sömu greinar, fundi að lágmarki einu sinni í mánuði. Gert er ráð fyrir að á vettvangi þessarar nefndar verði reglulega fjallað um framkvæmd stefnunnar og einstök álitæfni sem upp koma í því sambandi.
- c. Reglulega verði lögð skýrsla fyrir Alþingi um framkvæmd stefnunnar og álitæfni sem til umræðu eru á hverjum tíma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- d. Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin, verði eft og tryggt að samantekið yfirlit yfir kostnaðarmatið sé birt árlega.
- e. Fram fari kerfisbundnar rannsóknir, fræðsla, miðlun upplýsinga og alþjóðlegur samanburður um sveitarstjórnarstigið.
- f. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga fari reglulega yfir stefnumörkun sambandsins og áherslur eins og þær koma fram á hverjum tíma með það að markmiði að samþætta þær reglulegu endurmati þessarar áætlunar og öðrum verkefnum sem ráðuneytið kann að vilja taka upp.

Þá er rétt að fram fari reglulega stöðluð mæling á sjálfbærni sveitarfélaga þar sem samspil tekna og gjalda er skoðað, sem og fjárhagsleg afkoma til skemmri og lengri tíma.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur yfirumsjón með framkvæmd stefnunnar í samstarfi við einstök ráðuneyti, eftir því sem við á, og ekki síst Samband íslenskra sveitarfélaga.

Kostnaður við framkvæmd stefnumörkunar er tvíþættur. Annars vegar í formi aukins stuðnings Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar sveitarfélaga, sbr. það sem að framan segir um aðgerð nr. 2. Framlög úr sjóðnum gætu numið allt að 15 milljörðum króna, sem yrðu fjármögnuð á saman hátt og núgildandi heimild um stuðning við sameiningar kveður á um og eftir atvikum með viðbótarframlögum úr ríkissjóði. Hins vegar er áætlaður allt að 25 millj. kr. árlegur kostnaður í þrjú ár við framkvæmd áætlunarinnar. Meginkostnaður liggur í að tryggja að allar aðgerðirnar verði framkvæmdar í samræmi við fyrirmæli og tímasetningar tillögunnar.