
Nýtt umhverfi Ný úrlausnarefni Ný tækifæri

Umræðugrundvöllur fyrir
XXIV. landsþing
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Akureyri 29. september til 1. október 2010



Samband íslenskra sveitarfélaga
2010

FORMÁLI

XXIV. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldið verður á Akureyri 29. september til 1. október 2010, hefur verið valin eftirfarandi yfirskrift.

Nýtt umhverfi – Ný úrlausnarefni – Ný tækifæri

Þingfulltrúum verður skipt upp í fjóra umræðuhópa á landsþinginu. Þar verða hin ýmsu málefni sveitarfélaganna tekin til umfjöllunar með það að markmiði að laða fram hugmyndir um hvernig skynsamlegast sé að haga starfsemi sveitarfélaganna og þjónustu við íbúana í breyttu umhverfi eftir bankahrunið og þau nýju úrlausnarefni sem sveitarstjórnarmenn standa nú frammi fyrir.

Að störfum umræðuhópanna loknum verður gerð grein fyrir þeirri umræðu sem þar fór fram og helstu niðurstöðum hennar á almennum þingfundi. Þær niðurstöður verða síðan nýttar sem leiðsögn fyrir nýja stjórn sambandsins og til undirbúnings og umfjöllunar um stefnumörkun sambandsins 2011–2014 á landsþingi vorið 2011.

Þann texta sem birtist í riti þessu hafa starfsmenn sambandsins tekið saman og er hann hugsaður sem grundvöllur að umræðu á landsþinginu og þeim starfshópum sem þar starfa. Textinn ber þess merki að ýmsir hafa komið að gerð hans. Fyrst og fremst er efnið tekið saman og sett fram til að vekja umræðu um ýmis álitamál er lúta að sveitarfélögum og hvernig skynsamlegast sé að vinna að framgangi þeirra mála til að ná því markmiði að sveitarfélögin verði í senn bæði sterk og ábyrg. Einnig eru þar settar fram ýmsar spurningar. Verði samhljómur í svörum þingfulltrúa við þeim spurningum auðveldar það sambandinu að marka sér ákveðna stefnu í þeim málum sem þær tengjast.

Hér er ekki um eiginlegt fræðslurit að ræða þó eflaust nýtist það sem slíkt í einhverjum tilvikum. Töluvert er um tilvitnanir í ritinu til að auðvelda þeim sem það kjósa að afla sér frekari upplýsinga um einstök mál sem þar er vikið að. Jafnframt er ljóst að margvíslegt ítarefni, til viðbótar því sem hér birtist, er hægt að nálgast á heimasíðu sambandsins, www.samband.is.

Tilgangur þessa rits að það greiða fyrir vinnu starfshópa landsþingsins og auðvelda þingfulltrúum að taka þátt í þeirri umræðu sem þar fer fram og hér er lagður grundvöllur að.

EFNISYFIRLIT

Lýðræðið í breyttu umhverfi	5
Hlutverk sveitarfélaga í uppbyggingu eftir hrun	17
Velferðarþjónusta og rekstur í erfiðu árferði	31
Fjármál sveitarfélaga, verkefnatilflutningur og fjármálaleg samskipti við ríkið	59

HÓPUR 1

LÝÐRÆÐIÐ Í BREYTTU UMHVERFI

1 STAÐA LÝÐRÆÐISINS Í SVEITARFÉLÖGUM Í DAG

Bankahrunið og efnahagskreppan hafa haft í för með sér samfélagshræringar sem eiga sér ekki hliðstæðu í sögu lýðveldisins. Enn er ekki séð fyrir endann á þeim og fræðimenn eiga eftir að skoða og meta afleiðingarnar. Það liggur þó alveg ljóst fyrir að tiltrú almennings á stjórnvöldum og stjórnmalamönnum hefur beðið alvarlega hnekki og sveitarstjórnir eru þar ekki undanskildar. Margir kjósendur í sveitarstjórnarkosningum 2010 gáfu nýjum stjórnmalahreyfingum atkvæði sitt eða skiluðu auðu á kjördag. Kjörsókn á landsvísu hefur aldrei verið minni.

	2010	2006	2002	1998	1994
Kjörsókn	73,5%	78,4%	83,0%	82,0%	86,6%

Jákvæða hliðin er sá virki áhugi á samfélagsmálum sem hrunið hefur leyst úr læðingi. Þessi þróun býður upp á ný og spennandi tækifæri fyrir lýðræðið, ekki síst í sveitarfélögunum sem bera ábyrgð á nánasta umhverfi íbúa. Nýkjörnum sveitarstjórnnum bíður nú það verkefni að byggja upp traust á milli sveitarstjórna og íbúa og farvegi fyrir góð og virk samskipti. Annað stórt úrlausnarefni á kjörtímabilinu er að standa vörð um sjálfsforræði sveitarfélaga. Það er vel þekkt að á þrengingartímum er tilhneiging til meiri miðstýringar. Ríkisvaldið krefst meira aðhalds og skilvirkni og íbúar og hagsmunahópar vilja fá aukna tryggingu fyrir þjónustu.

2 HVERNIG ER HÆGT AÐ SKAPA TRAUST OG STUÐLA AÐ VIRKUM OG GÓÐUM SAMSKIPTI MILLI ÍBÚA OG SVEITARSTJÓRNA?

2.1 AUKIÐ ÍBÚALÝÐRÆÐI

2.1.1 FORSENDUR OG AÐFERÐIR

Margir íbúar kalla eftir þátttöku og áhrifum og sveitarstjórnarmenn þurfa að læra að nýta sér þekkingu og áhuga þeirra á jákvæðan hátt. Mikilvægt er að tryggja íbúunum raunveruleg áhrif og mæta þeim á þeirra forsendum. Sveitarstjórnarmenn þurfa að vera opnir fyrir ýmiss konar aðferðum til þess. Það

er ekki til nein ein töfraaðferð. Aðferðirnar þurfa að taka mið af hvers konar málefni er á ferðinni og hver staðan og viðhorfin eru í sveitarfélaginu. Staðan er líka mismunandi eftir því hvort um lítið eða stórt sveitarfélag er að ræða. Það er óneitanlega mun auðveldara fyrir kjörna fulltrúar í litlum sveitarfélögum að hafa yfirsýn yfir stöðu og viðhorf íbúa þar sem íbúarnir eru í meira nærvígi. En alls staðar skiptir megin máli hvernig staðið er að samskiptunum. Leitast þarf við að skapa jákvæðar aðstæður í kringum samskiptin og leyfa íbúunum að hafa áhrif á skapandi og jákvæðan hátt. Anne Torzen sem var leiðbeinandi á námskeiði sem sambandið stóð fyrir í byrjun september og stýrir danskri stofnun um íbúasamráð¹, orðar þetta þannig:

- **Spyrjið ekki íbúana hvort þeir séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins, heldur hvað þá dreymi um.**
- **Spyrjið ekki íbúana hvað þeir vilja, heldur hvað þeir hafi fram að færa.**

Hún telur mikilvægt að sveitarstjórnarmenn mæti íbúunum sem borgurum en ekki sem notendum. Sveitarstjórnarmenn eigi ekki að vera hræddir við að mæta íbúunum án þess að hafa svör við öllu. Fá þurfi íbúana í lið með sveitarstjórnarmönnum til að finna lausnir með heildarhagsmuni í huga. Íbúarnir eru sérfræðingar í nærumhverfinu og þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar lausnir.

Hins vegar má það ekki gleymast að það er mjög mikilvægt að bæði íbúar og sveitarstjórnarmenn séu vel meðvitaðir um að það eru þeir síðarnefndu sem fara með ákvörðunarvaldið á grundvelli kjörins umboðs sem þeim ber að beita á grundvelli mats á heildarhagsmunum. Í samskiptum við íbúanna verður að gæta þess vel að íbúum sé þetta ávallt ljóst. Þau viðhorf, sem koma fram hjá íbúum, gefa sveitarstjórnarmönnum mikilvægar upplýsingar og stuðla að vandaðri ákvörðunartöku. En sveitarstjórnarmönnum ber ávallt skylda til að hafa líka í huga hagsmuni íbúa sem hafa ekki áhuga eða forsendur til að taka þátt í samráði.

Ef vel á að vera þarf að vera innbyggt í starfsemi sveitarfélags að leita ávallt eftir viðhorfum íbúa við alla stefnumótun og stærri ákvörðunartöku. Skynsamlegt getur verið fyrir sveitarfélög að móta sér lýðræðisstefnu til að það liggi skýrt fyrir eftir hvaða grundvallarreglum samskipti við íbúa eigi að fara. Gardabær hefur fyrst íslenskra sveitarfélaga mótað sér slíka stefnu².

Á landsþinginu mun Gunnar Helgi Kristinsson prófessor flytja framsögu um stöðu lýðræðisins að afstöðnum sveitarstjórnarkosningum. Hann mun einnig fjalla um samskipti sveitarstjórna við íbúa í ljósi rannsóknar sem hann hefur

¹ <http://www.centerforborgerdialog.dk/>

² <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

unnið að undanfarin þrjú ár í samstarfi við sambandið. Vonir standa til þess að á grundvelli niðurstaðna rannsóknarinnar verði hægt að gefa út íslenska handbók um íbúasamráð.

Dæmi um aðferðir vegna samskipta við íbúa:



Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Hvaða lærdóm má draga af niðurstöðum sveitarstjórnarkosninga 2010?*
- *Hvernig er hægt að stuðla að virkum og góðum samskiptum milli íbúa og sveitarstjórna?*
- *Hvernig geta fulltrúalýðræðið og þáttökulýðræði unnið saman?*
- *Hvaða lýðræðisaðferðir henta íslenskum aðstæðum, hver er t.d. reynslan af íbúapingum?*
- *Hvaða stuðning getur Samband íslenskra sveitarfélaga veitt sveitarfélögum í framþróun lýðræðisins?*

2.1.2 NÝ ÁKVÆÐI Í SVEITARSTJÓRNARLÖG UM SAMRÁÐ VIÐ ÍBÚA

Sveitarstjórnir hafa víðtækt svigrúm til að nota ýmsar aðferðir í lýðræðismálum og þannig þarf það að vera. Sveitarstjórnir hafa bestu forsendur til að meta hvað hentar á hverjum stað og tíma. Nú stendur yfir heildarendurskoðun á sveitarstjórnarlögum. Á landsþinginu mun verða flutt framsaga um þá vinnu. Í þeim drögum sem liggja fyrir er gert ráð fyrir nýjum kafla um samráð við íbúa. Þar eru mjög almenn ákvæði um rétt íbúa til áhrifa og upplýsingamiðlun til þeirra. Kveðið er á um að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og taldar eru upp nokkrar aðferðir til þess. Þetta ákvæði veitir samkvæmt orðanna hljóðan sveitarstjórnnum víðtækt svigrúm til að meta hvenær og hvernig veita eigi íbúum rétt til áhrifa. Hins vegar er kveðið á um að sveitarfélög *skuli* upplýsa íbúa sína um einstök mál og áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða íbúanna með almennum hætti. Tekin eru upp ákvæði úr núgildandi lögum um borgarafundi og íbúakosningu en fyllri reglur eru settar um undirbúning og málsmeðferð. Einnig er nýtt ákvæði um íbúáþing. Þetta eru allt heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir og ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður samráðs eigi að vera bindandi, nema íbúakosning hafi sveitarstjórn tekið fyrirfram ákvörðun um það. Það er ekki breyting frá núgildandi lögum en það er hins vegar nýmæli að slíkri ákvörðun megi binda skilyrði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Nýtt ákvæði er um frumkvæðisrétt íbúa. Samkvæmt því er sveitarstjórn skylt að verða við óskum minnst 5% kosningabærra einstaklinga í sveitarfélagi um borgarafund en hlutfallið er 25% samkvæmt núgildandi lögum. Það er einnig nýmæli að minnst 20% af kosningabærum mönnum geti krafist íbúakosningar. Ekki eru settar neinar skörður við því hvaða málefni íbúar geta óskað kosningar um. Sveitarstjórn á að eiga ákvörðunarvald um framkvæmd kosningar og hvernig spurningin sem lögð verður fyrir, er orðuð. Þetta ákvæði um íbúakosningu er umhugsunarefni fyrir sveitarstjórnarmenn. Reynslan af slíkum kosningum, bæði hér á landi og erlendis, er blændin. Fræðimenn hafa haft tilhneigingu til að vara við þeim. Bæði vegna þess að hætta sé á að sveitarstjórnarmenn, sem hafa verið kosnir til að taka ákvarðanir, nýti sér þær til að komast hjá erfiðum pólitískum ákvörðunum og líka vegna þess að oft séu úrlausnarefnin of flókin til að hægt sé að stilla þeim upp með einfaldri spurningu til að kjósa um.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Að hvaða leyti eiga að vera ákvæði í lögum um íbúalýðræði?*
- *Eiga að vera ákvæði í lögum um íbúakosningar?*
- *Hvenær eiga íbúakosningar við og hvenær ekki?*

2.1.3 RÝMRI REGLUR UM PERSÓNUKJÖR

Hér á landi hafa kjósendur þrengri heimildir til að hafa áhrif á röðun kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi heldur en í nágrannalöndum okkar. Fram til ársins 1984 giltu ákvæði laga um kosningar til Alþingis einnig um talningu atkvæða við bundnar hlutfallskosningar til sveitarstjórna. Með lögum nr. 64/1984 var skorið á þessa tengingu og sérstök ákvæði, er kváðu á um hvernig staðið skyldi að talningu atkvæða, sett í lög um sveitarstjórnarkosningar. Með þessum lögum var tekin upp svokölluð prófkjörsaðferð við uppgjör breyttra atkvæðaseðla. Sama breyting var nokkru síðar færð í lög um kosningar til Alþingis. Þessi aðferð var því fyrst notuð við sveitarstjórnarkosningar 1986 og við alþingiskosningar 1987. Með lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, var vald kjósenda til breytinga á röð frambjóðenda á framboðslistum aukið verulega og hefur ekki verið meira síðan fyrir árið 1959 eða jafnvel fyrr. Í 110. gr. þeirra laga er kveðið á um uppgjör á breytingum á framboðslistum. Samsvarandi breyting hefur ekki verið gerð á lögum um kosningar til sveitarstjórna enda þótt með lögum nr. 27/2002 hafi ýmsar aðrar breytingar, sem gerðar voru með fyrrgreindum lögum um kosningar til Alþingis, verið færðar inn í lögin um kosningar til sveitarstjórna. Ákvæði gildandi laga um kosningar til sveitarstjórna hvað varðar áhrif breyttra atkvæða eru því enn þau sömu og giltu á árabílinu 1987 til 2000 um kosningar til Alþingis, þ.e. sama regla og tíðkast almennt í prófkjörum. Á þessu tvennu er þó verulegur munur þar sem stillt er upp forröðuðum listum til þing- og sveitarstjórnarkosninga (þar sem fram fer listakosning, bundin hlutfallskosning) en ekki til prófkjöra. Eftir breytinguna á lögum um kosningar til Alþingis árið 2000 hefur því verið mun erfiðara að breyta röð frambjóðenda við sveitarstjórnarkosningar en við alþingiskosningar. Þessu er að jafnaði öfugt farið í grannlöndum okkar. Til þess að breytingar á röð frambjóðenda hafi áhrif í sveitarstjórnarkosningum þarf fullur helmingur kjósenda lista að gera breytingar í sömu veru til þess að það hafi nokkur áhrif á röð á listanum að öðru óbreyttu. Mun færri þarf til að röð raskist samkvæmt núgildandi ákvæðum laga um kosningar til Alþingis.

Á síðasta þingi var lagt fram frumvarp til að rýmka persónukjörheimildir kjósenda við sveitarstjórnarkosningar. Það frumvarp dagaði uppi, ekki síst vegna þess að margir sveitarstjórnarmenn höfðu efasemdir um það. Þær efasemdarástæður sem komu fram voru af ýmsu tagi, s.s. að of skammur tími hefði verið gefinn til undirbúnings málsins í aðdraganda kosninga, ekki hefði verið gefinn kostur á að skoða fleiri leiðir heldur en þá írsku leið sem byggt var á, ótti við að hlutur kvenna og íbúa smærri byggðakjarna yrði fyrir borð borinn. Sumir tilgreindu líka að ekki væri nógu langt gengið. Kjósendur ættu að hafa

heimild til að raða niður fleiri en einum lista eins og er t.d. í Noregi³. Það er nokkuð ljóst að almenningur kallar eftir að fá að hafa meiri áhrif á hvaða einstaklingar eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Það skýtur óneitanlega skökku við að íbúar skuli hafa þrengri rétt til slíkra áhrifa í sveitarfélögum hér á landi þar sem nærvígið er yfirleitt mun meira en í flestum öðrum löndum. Nú í upphafi kjörtímabils er lag fyrir sveitarstjórnarmenn að taka frumkvæði í þessu máli og leggja fram sínar tillögur um málið.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Eiga sveitarfélög að taka frumkvæði og setja af stað vinnu á sínum vettvangi um rýmri reglur um persónukjör sem kæmu til framkvæmda í sveitarstjórnarkosningum 2014?*
- *Hvaða persónukjörsaðferð ætti að leyfa og ætti t.d. að byrja á því að gera tilraun með persónukjör í nokkrum sveitarfélögum?*

2.2 STAÐA KJÖRINNA FULLTRÚA OG AUKIÐ AÐHALD MEÐ STÖRFUM ÞEIRRA

Þjóðfélagssumræðan eftir efnahagshrunið sýnir að það hefur átt sér stað alvarlegur trúnaðarrestur milli almennings og stjórnvalda. Enda þótt sveitarstjórnir hafi verið óbeinir þátttakendur í þeirri atburðarrás sem leiddi til hrunsins þá sýnir tilkoma nýrra pólitískra framboða við sveitarstjórnarkosningar 2010 og niðurstöður kosninganna að bresturinn nær líka til sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn þurfa að bregðast við þessari stöðu. Aukin áhersla á íbúasamráð er ein leið til þess. En það er líka tilefni til að skoða úrræði til að auka aðhald með kjörnum fulltrúum og stuðla að meira gagnsæi, fagmennsku og trúverðugleika í stjórnsýslu sveitarfélaga. Í stefnumörkun landsþings sambandsins fyrir árin 2009 og 2010 er mælt með að sveitarfélög setji sér siðareglur og að á vegum sambandsins verði kynntar hugmyndir að fyrirmyndum að siðareglum sveitarstjórna. Enn fremur að skoðað verði að setja á fót sameiginlega siðanefnd sveitarfélaga. Endurskoðunarnefnd sveitarstjórnarlaga hefur tekið þessi efnisatriði upp í tillögum sínum. Í drögum nefndarinnar er að finna ákvæði um heimild sveitarstjórna til að setja sér siðareglur sem sendar skulu ráðuneytinu til staðfestingar. Mælt er fyrir um að öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum beri að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur. Ekki er gert ráð fyrir viðurlögum í

³ Sjá kynningu á kosningakerfinu í öðrum norrænum ríkjum http://www.samband.is/media/skyrslur-og-frodleikur-um-lydraedimannrettindi/personukjor_nordurlond.pdf

sveitarstjórnarlögum vegna brota á siðareglum. Ljóst er að viðurlögin verða fyrst og fremst pólitísk en einnig getur brot á siðareglum í ákveðnum tilvikum varðað við hegningarlög.

Í drögum endurskoðunarnefndarinnar er ákvæði um að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli skipa nefnd sem veitt geti almennt álit um siðareglur og skýringu þeirra. Mál sem lúta að brotum einstakra fulltrúa á siðareglum verða hins vegar hvorki borin undir nefndina né ráðuneytið til úrlausnar. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að almennt er álitnið að fyrirbyggjandi aðgerðir séu besta viðbúnaðurinn gegn siðferðisbrotum. Með fræðslu og umræðum innan sveitarfélags þarf að skapa sameiginlegan skilning kjörinna fulltrúa og starfsmanna á því hvernig bregðast skuli við siðferðislegum álitamálum og leitast þannig við að koma í veg fyrir brot.

Í frumvarpsdrögum eru ítarlegri ákvæði en í núgildandi lögum um úrræði ráðuneytisins vegna vanrækslu sveitarfélaga. Kveðið er á um heimild ráðuneytisins til að leggja dagsekir á sveitarstjórnarmenn sem eru ábyrgir fyrir vanrækslu. Slíkt dagsektarákvæði er í gildandi sveitarstjórnarlögum en hefur aldrei verið beitt. Í frumvarpsdrögum er einnig nýmæli um heimild ráðuneytisins til að höfða skaðabótamál á hendur sveitarstjórnarmanni sem, með athöfnum eða athafnaleysi í starfi sínu sem sveitarstjórnarmaður, telst ábyrgur fyrir því að sveitarfélag hefur orðið fyrir fjárhagslegu tjóni. Í báðum greinum er tekið fram að sveitarstjórnarmaður geti ekki komið sér hjá ábyrgð með því að sitja hjá við atkvæðagreiðslu. Í drögum er gert ráð fyrir að í lög um kosningar til sveitarstjórna verði sett samsvarandi ákvæði og er í lögum um Alþingiskosningar um að óflekkað mannorð sé skilyrði fyrir kjörgengi.

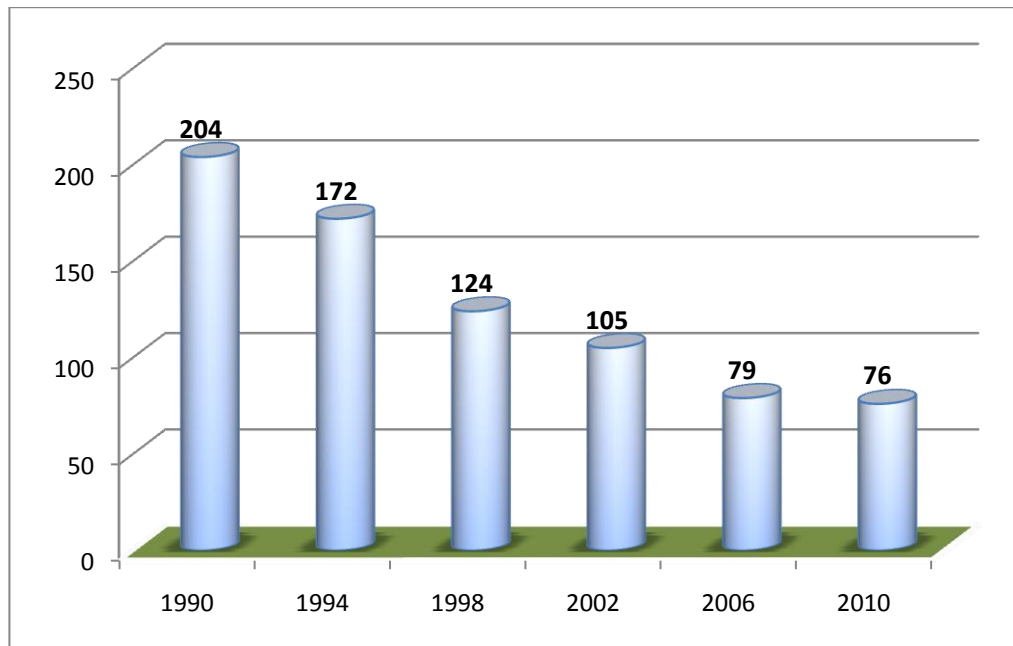
Í drögum endurskoðunarnefndarinnar er athyglisvert nýtt ákvæði fyrir kjörna fulltrúa um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum. Í því segir að atvinnuveitanda sé óheimilt að segja upp starfsmanni af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn. Enn fremur er kveðið á um að kjörinn fulltrúi eigi rétt á fjarveru úr starfi til að geta sinnt störfum fyrir sveitarfélag. Hliðstæð ákvæði hafa verið lengi í löggjöf nágrannalandanna.

Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Hvernig þarf að vinna að því að skapa aukið traust á milli sveitarstjórna og íbúa?*
- *Sjónarmið um siðareglur og siðanefnd sveitarfélaga.*
- *Staða og starfskjör kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi.*

2.3 LÝÐRÆÐIÐ OG SAMEININGARMÁL

Efling sveitarstjórnarstigsins með frjálsum sameiningum sveitarfélaga hefur lengi verið stefnumál sambandsins. Sveitarfélögum hefur fækkað umtalsvert undanfarin ár.



Fyrirverandi ráðherra sveitarstjórnarmála og formaður sambandsins undirrituðu sl. haust yfirlýsingu um sameiningaráttak. Ekki er ljóst á þessu stigi hvert framhald málsins verður en burtséð frá því þá er ýmislegt í umhverfi sveitarfélaga sem bendir til áframhaldandi sameininga sveitarfélaga, s.s. erfitt fjárhagsumhverfi, verkefnatilflutningur, hugsanleg aðild að ESB og auknar kröfur frá íbúum um þjónustu.

Fulltrúar í sveitarstjórnnum hér á landi eru mun færri en í nágrennalöndum okkar þar sem lítið er svo á að það sé lýðræðisstyrkleiki að ekki séu of margir íbúar að bak við hvern kjörinn fulltrúa. Hér á landi hafa hins vegar aðallega heyrst þau sjónarmið að það sé of mikil kostnaður því samfara að fjölga fulltrúum í sveitarstjórnnum og að það sé auðveldara að stjórna starfinu í tiltölulega fámennum sveitarstjórnnum. Svo virðist sem því hafi ekki verið mikill gaumur gefinn að með fjölmennari sveitarstjórnnum þyrfti ekki að manna nefndir sveitarfélagsins með fólki sem hefur ekki beint umboð frá kjósendum. Í drögum nefndar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga eru settar fram hugmyndir um fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum, með fyrirvara um frekari umræður meðal sveitarstjórnarmanna. Það eru þó ekki sameiningarsjónarmið sem liggja þar að baki heldur fyrst og fremst að fjölga fulltrúum í stærstu sveitarfélögum þar sem mjög margir íbúar eru að baki hverjum fulltrúa, svo og með tilliti til þeirrar þróunar í Reykjavík að varaborgarfulltrúar taka mjög virkan þátt í störfum

borgarstjórnar sem bendir til þess að aðalfulltrúarnir séu ekki nægilega margir, eins og segir í athugasemdum um greinina. Samkvæmt tillögunni myndi borgarfulltrúum fjölga um nær helming, frá 15 í 29. Bæjarfulltrúum í Kópavogi myndi fjölga úr 11 í 19. Kveðið er á um að fulltrúar í sveitarstjórnnum í sveitarfélögum með undir 5000 íbúa skuli ekki vera færri en fimm. Þetta gæti þýtt fækkun fulltrúa í einhverjum sveitarfélögum þar sem sveitarfélög með 1.000–5.000 íbúa geta haft allt að 11 aðalfulltrúa samkvæmt núgildandi lögum og sveitarfélög með 200–1.000 íbúa allt að 7 aðalfulltrúa.

Það er ástæða til að velta því fyrir sér hvort fjölgun í sveitarstjórnnum gæti stuðlað að frekari sameiningum sveitarfélaga. Einnig kemur til greina að setja á laggirnar dreifbýlis-, hverfis- eða þorpsstjórnir til að gæta hagsmuna einstakra hluta sameinaðs sveitarfélags. Þetta hafa sveitarfélög í Danmörku gert í nokkrum mæli eftir þær víðtæku sameiningar sem áttu sér stað þar á árunum í kringum 2007. Það er reyndar heimild til þessa í núgildandi sveitarstjórnarlögum sem hefur verið lítið sem ekkert nýtt. Ef til vill er ástæðan sú að sveitarstjórnir hafa óttast að slíkar hverfisstjórnir tefji fyrir því að nýtt sveitarfélagið verði að samstæðri heild. Reynslan frá Danmörku sýnir þó að hægt er að skipuleggja slíkar hverfisnefndir með ýmsum hætti⁴.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Getur aukið íbúalýðræði verið þáttur í sameiningarátaki til að greiða fyrir sameiningum í landfræðilega stórum sveitarfélögum og fjölkjarna sveitarfélögum og á hvern hátt?*

3 STAÐA SJÁLFSÁKVÖRÐUNARRÉTTARINS

Stjórnkerfið í flestum Evrópuríkjum hefur undanfarin ár þróast í átt til meiri dreifstýringar þannig að sveitarstjórnarstigið hefur eflst. Sérstaklega á þetta við um millistjórnsýslustigið sem tengist áherslu ESB á hlutverk héraða og svæða í evrópskum byggðamálum. Talið er líklegt að sú fjármálakreppa sem Evrópulönd ganga nú í gegnum muni hafa í för með sér afturhvarf til meiri miðstýringar.

Á landsþinginu verður framsaga um þjónustu við íbúa í erfiðu árferði en ein afleiðing erfiðrar fjárhagsstöðu sveitarfélaga getur orðið sú að almenningur og hagsmunasamtök muni í auknum mæli gera kröfu um að rétturinn til þjónustu

⁴ Lokalråd – erfaringer og gode råd:

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41373/ImageVaultHandler.aspx

sveitarfélaga verði tryggður með ítarlegum lagaákvæðum. Slík réttindalög draga úr möguleikum til lýðræðislegra og staðbundinna áhrifa á þjónustuna. Þau geta auk þess grafið undan tiltrú íbúanna á sveitarfélögunum því alltaf er sú hættu fyrir hendi að sveitarfélögin fái ekki nægilegt fjármagn til að standa undir þeirri lögbundnu þjónustu sem íbúarnir eiga lögvarinn rétt á. Þetta er þróun sem t.d. danska sveitarfélagasambandið varar nú við.

Það er því mjög mikilvægt að sveitarfélögin standi vel vörð um velferðarþjónustu sína og þau haldi íbúum vel upplýstum um stöðuna á hverjum tíma til að skapa skilning á þörf til hagræðingar. Þau ættu líka að huga að því að reyna að fá íbúa til liðs við sig í hagræðingaraðgerðum. Íbúar, sem eru að nýta sér þjónustu sveitarfélagsins, eru í raun sérfræðingar í þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar tillögur um hvernig veita eiga þjónustuna sem geta falið í sér hagræðingarmöguleika. Íbúarnir geta jafnvel tekið þátt í að veita þjónustuna. Þetta er inntakið í hugtakinu „COPRODUCTION“ sem felst í því að nýta félagsauðinn til að veita skilvirkari og hagkvæmari opinbera þjónustu sem er í meiri takt við óskir notenda. Leyfa þeim að hafa meiri áhrif og gera þá um leið ábyrgari fyrir þjónustunni í stað þess að það sé einhliða kröfugerð á hið opinbera⁵.

Efnahagsástandið sem hefur skapast eftir hrunið hefur opnað augu bæði sveitarfélaga og ríkis fyrir mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög gangi í takt í hagstjórnarlegu tilliti og að sveitarfélög séu samstíga um að taka á fjármálum sínum af ábyrgð. Slæm fjárhagsstaða eins sveitarfélags hefur áhrif á önnur sveitarfélög. Nefndin sem er að endurskoða sveitarstjórnarlögin skoðar nú að setja ítarlegri aðhaldsreglur með fjármálum sveitarfélaga og fulltrúar ríkisins og sambandsins hafa að undanfögnu unnið að gerð fjármálareglna fyrir sveitarfélög.

Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Er sjálfsforræði sveitarfélaga í hættu vegna aukinna krafna íbúa um lögbundinn rétt til þjónustu og hvernig er hægt að bregðast við því?*
- *Hvaða áhrif hefur það á sjálfsforræði sveitarfélaga að teknar verði upp reglur um meiri aga og aðhald með fjármálum sveitarfélaga?*

Samkvæmt 8. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga getur sveitarstjórn kosið nefnd til að fara með afmörkuð málefni í hluta sveitarfélags. Ákveða má í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að slíka nefnd skuli kjósa í almennum kosningum í viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Í skýringum með lögunum er tekið fram að

⁵ Sjá viðmikla úttekt á „cooproduction“ í fimm Evrópuríkjum:
<http://www.5qualiconference.eu/FCKeditor/userfiles/file/report.pdf>

Þetta geti til dæmis átt við í víðfeðmum sveitarfélögum með mismunandi landfræðilegar aðstæður, svo sem þéttbýli og dreifbýli. Jafnframt er tekið fram að þessi lagaheimild hafi ekki mikið verið notuð af sveitarfélögum en búast megi við því að hún verði meira notuð eftir víðtæka sameiningu sveitarfélaga. Það hefur ekki gengið eftir. Má leiða að því líkur að menn óttist að slíkt fyrirkomulag geti að einhverju leyti staðið í vegi fyrir því að markmið sameininga náist. Á hinn bóginn er ljóst að það geta verið sérstakar og öðruvísi aðstæður í ákveðnum hlutum sveitarfélaga, t.d. þéttbýliskjarna eða í dreifbýlishluta sveitarfélaga. Því mætti hugsa sér að það geti verið styrkur í því að heimila íbúum á slíkum svæðum að hafa aukið forræði á sínum sérmálefnum. Vitað er að íbúar, sem munu lenda á jaðarsvæðum sameinaðs sveitarfélags, eru oft tortryggirnir gagnvart sameiningu og sjálfsforræði um eigin mál gæti gert þá sáttari við nýja skipan.

Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Felast sóknarfæri í því að veita íbúum afmarkaðra hluta sveitarfélaga aukinn íhlutunarrétt um sín sérmálefni?*

HÓPUR 2

HLUTVERK SVEITARFÉLAGA Í UPPBYGGINGU EFTIR HRUN

1 STAÐAN Í DAG

Efnahagshrunið hefur afhjúpað ýmsa veikleika í stjórnkerfi landsins, bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Þrengra efnahagsumhverfi knýr á um að leitað sé leiða til að gera opinbera þjónustu hagkvæmari og skilvirkari. Atvinnuástandið kallar á markvissar og samstilltar aðgerðir ríkis og sveitarfélaga í samvinnu við atvinnulífið og aðila vinnumarkaðarins. Ríkisstjórnin hefur hrint af stað umbótaverkefnum í stjórnsýslu ríkisins. Það er yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar að sveitarstjórnarstigið skuli eflt. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna kemur fram að sveitarfélög skuli efld með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga á sviði málefna fatlaðra, aldraðra og heilbrigðisþjónustu. Gera eigi sóknaráætlanir fyrir alla landshluta til eflingar atvinnulífs og lífsgæða til framtíðar. Í yfirlýsingunni kemur einnig fram að nýtt ráðuneyti sveitarstjórna-, samgöngumála og byggðaþróunar, eigi að fá aukið vægi varðandi eflingu sveitarstjórnarstigsins, sem tengist m.a. tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga, auk stefnumótunar á sviði byggðaþróunar. Þessi áhersla hefur þó ekki náð fram í þeim breytingum á stjórnarráðinu sem samþykktar voru í lok ágúst.

Það eru sóknarfæri fyrir sveitarstjórnarstigið í núverandi stöðu en til að nýta sér þau þurfa sveitarfélögin að vera reiðubúin til að hugsa hlutina upp á nýtt út frá breyttu umhverfi. Þau verða hvert fyrir sig að líta út fyrir eigin garð og skoða hlutina í stærra samhengi. Þröngir eiginhagsmunir þurfa að víkja fyrir stærri hagsmunum.

2 EFLING SVEITARSTJÓRNARSTIGSINS

2.1 SAMEININGAR SVEITARFÉLAGA OG FLUTNINGUR VERKEFNA FRÁ RÍKI TIL SVEITARFÉLAGA.

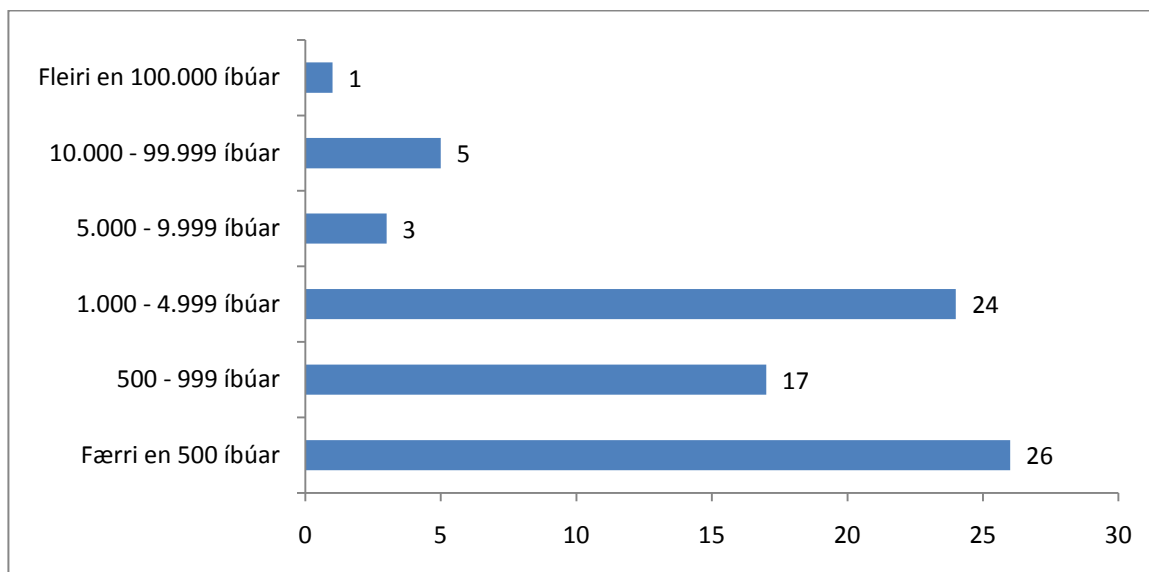
Hér á landi hefur lítið farið fyrir hugmyndafræðilegri umræðu um hvaða sjónarmið og markmið eigi að liggja til grundvallar verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og stærð sveitarfélaga. Þessu er öðru vísi farið í nágrannalöndum okkur. Sem dæmi má taka að sameiningarátakið sem átti sér stað í Danmörku um 1970 byggðist á því að hvert sveitarfélag þyrfti að vera það stórt að það væri sjálfbært um verkefni sín og sveitarfélagaskipaninni var breytt í samræmi við það. Aðalmarkmiðið með breytingunum á danska sveitarstjórnarstiginu á

árunum 2006-2007 var hins vegar að búa til einn aðgang fyrir íbúana að opinberri þjónustu í gegnum sveitarfélögin. Markmið finnska umbótaverkefnisins um svipað leyti var að gera sveitarfélögin betur í stakk búin til að veita íbúum fullnægjandi þjónustu með tilliti til breytinga í umhverfinu, s.s. hækkandi meðalaldurs íbúa. Í báðum löndunum voru sett lög um breytingarnar en sveitarfélögin höfðu svigrúm innan ramma þeirra til að endurskipuleggja starfsemi sína í samræmi við markmið laganna. Almennt er talið að þessi nýlegu umbótaverkefni hafi tekist vel í báðum löndunum.

Undanfarna áratugi hefur verið ráðist í nokkur sameiningaráttök hér á landi og verið gerðar nokkrar atrennur að því að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Engar þessara aðgerða hafa skilað þeim árangri sem að var stefnt að undanskildum flutningi grunnskólans 1996. Framan af var litið svo á að það væri forsenda verkefnaflutnings að sveitarfélögin væru nægilega stór til að geta staðið undir verkefnunum sjálf. Þetta hefur breyst og að undanfögnu hefur verið unnið að yfirfærslu málefna fatlaðra út frá því að sveitarfélög, sem séu ekki nægilega stór til að sjá sjálf um þjónustuna, myndi þjónustusvæði. Þetta er í samræmi við áherslur landsþings sambandsins 2006 um að á kjörtímabilinu skuli leggja áherslu á verkefnaflutning án tillits til sameininga sveitarfélaga.

Það er rökrétt afleiðing af þessari stefnubreytingu að lítið hefur skeð í sameiningarmálum á síðasta kjörtímabili. Sveitarfélögum fækkaði aðeins um þrjú og eru þau nú 76. Allar þrjár sameiningarnar voru á Norðurlandi eystra: Aðaldælahreppur sameinaðist Þingeyjarsveit; Grímseyjarhreppur sameinaðist Akureyrarkaupstað og Arnarneshreppur sameinaðist Hörgárbyggð. Þetta eru mun færri sameiningar en á kjörtímabilinu 2002–2006 en þá fækkaði sveitarfélögum um 26, úr 105 í 79 í kjölfar sameiningaráttaks.

Eins og þessi mynd sýnir þá er um 1/3 hluti sveitarfélaga nú með færri en 500 íbúa.



Lágmarksíbúatala sveitarfélaga er 50 samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Í drögum að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga hefur verið horfið frá því að hafa ákvæði um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga. Í drögunum er hins vegar haldið í hliðstætt ákvæði og er í 88. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga um að ráðuneytið skuli vinna að stækkun sveitarfélaga með samruna fámennra sveitarfélaga í stærri og öflugri heildir.

Fyrirverandi ráðherra sveitarstjórnarmála og formaður sambandsins undirrituðu sl. haust yfirlýsingu um vinnu við sameiningar sveitarfélaga sem einn lið í eflingu sveitarstjórnarstigsins. Ekki er ljóst á þessu stigi hvert framhald þess máls verður. Það er því allsendis óljóst hvort sameiningarmál muni verða í brennidepli á þessu kjörtímabili en þörf er á því að sveitarstjórnarmenn ræði allar hliðar þess máls og velti fyrir sér þeim valkostum sem eru í stöðunni og hvaða afleiðingar hver þeirra mun hafa. Eitt af því sem þarf að ræða er á hvaða forsendum eigi að framkvæma áframhaldandi verkefnaflutning til sveitarfélaga í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar. Eiga frekari sameiningar sveitarfélaga að vera þáttur í verkefnaflutningi eða á halda áfram á sömu braut og gert hefur verið með málefni fatlaðra að setja skilyrði um þjónustusvæði með lágmarksíbúatölu? Sú leið hefur þann annmarka að hún takmarkar möguleika til lýðræðislegra áhrifa á þjónustuna og getur því leitt til þess að íbúar fái lakari þjónustu en ella, auk þess sem hún felur í sér flóknari og ógagnsærri stjórnsýslu. Það á við þegar lítið sveitarfélag þarf að kaupa þjónustu af öðru sveitarfélagi og líka þegar samstarfsstjórnir stýra veitingu þjónustunnar. Á hinn bóginn má segja að það sé betra fyrir íbúana að fá þó þjónustuna frekar en alls ekki þar sem sveitarfélagið hefur ekki burði til að standa sjálft fyrir henni.

Hornsteinn sveitarstjórnarstigsins er nálægðin við íbúa sem á að gera fulltrúum í sveitarstjórn kleift að taka ákvarðanir á grundvelli þekkingar og heildarmats á aðstæðum, þörfum og viðhorfum íbúa. Úrlausnarefnið er að finna rétt jafnvægi, þannig að sveitarfélag sé ekki stærra en svo að kostir nálægðarinnar séu fyrir hendi en jafnframt þarf það að vera það stórt að það sé sjálfbært til að veita íbúum sínum þjónustu sem er þess eðlis að rök eru til þess að sveitarfélagið beri sjálft ábyrgð á henni. Þörf er á að skilgreina hvaða þjónusta er þess eðlis. Nærtækt er að segja að það sé þjónusta sem íbúarnir þurfa almennt á að halda og þarf því að vera staðsett í sveitarfélaginu. Það hefur þó ekki verið litið svo á í raun, sbr. að sveitarfélög hafa haft samstarf um rekstur grunnskóla sem hlýtur þó að teljast hluti af slíkri almennri grunnþjónustu.

Í drögum að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er að finna nýtt markmiðsákvæði sem segir að lögin byggji m.a. á þeirri forsendu að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu með þeim hætti að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna en það er jafnframt tekið fram að sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um rækslu verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti. Í drögunum er því ekki tekin afstaða til þess hvers konar þjónusta sé þess

eðlis að sveitarfélögin þurfi að geta borið sjálf ábyrgð á henni. Í drögunum er heldur ekki mótuð stefna og markmið um á hvaða sjónarmiðum verkaskipting ríkis og sveitarfélaga eigi að byggjast. Hins vegar eru í drögunum settar fram ítarlegri reglur um samvinnu sveitarfélaga sem þörf er á vegna aukinna samstarfsverkefna sveitarfélaga.

Sameiningarnefnd sameiningarátaksins 2003-2006 gerði tilraun til að setja fram viðmið um að hvert sveitarfélag ætti að mynda heildstætt þjónustu- og atvinnusvæði út frá sókn íbúanna til atvinnu og þjónustu. Var að jafnaði miðað við að sveitarfélög næðu ekki yfir stærra landsvæði en svo að 90 af hundraði íbúanna væru innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá þjónustukjarna eða grunnskóla og spönnuðu ekki stærra svæði en svo að það gæti myndað heildstætt samfélag. Lokatillögur nefndarinnar gerðu ráð fyrir að sveitarfélögum fækkaði úr 101 í 46 en upphaflegu tillögurnar gerðu ráð fyrir 39 sveitarfélögum.

Þörf er á því að sveitarstjórnarmenn ræði sín á milli og við ríkið um hvaða grundvallarsjónarmið og markmið sé eðlilegt að miða við að meginstefnu varðandi verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og stærð sveitarfélaga þannig að það sé hægt að vinna að eflingu sveitarstjórnarstigsins út frá sameiginlegum skilningi og grunni.

Spurningar og álitaeftni til umræðu:

- *Á hvaða forsendum á að vinna að verkefnaflutningi til sveitarfélaga í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar?*
- *Eiga frekari sameiningar sveitarfélaga að vera þáttur í verkefnaflutningi eða á að halda áfram á sömu braut og gert hefur verið með málefni fatlaðra að setja skilyrði um þjónustusvæði með lágmarksíbúatölu?*
- *Rök með og á móti þjónustusvæðum.*
- *Hvers konar þjónustu þurfa sveitarfélögin sjálf að geta veitt og hvers konar þjónustu er rétt að þau veiti í samstarfi hvort við annað?*
- *Sjónarmið um hugsanleg grundvallarviðmið um stærð sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga?*

2.2 ÞÁTTTAKA SVEITARFÉLAGA Í BYGGÐAÞRÓUN OG ATVINNUUPPBYGGINGU

Það hefur verið akkilesarhæll á íslensku stjórnkerfi að það hefur ekki verið unnið á nægilegan heildstæðan og markvissan hátt að stefnumótun og áætlanagerð fram í tímann. Efnahagshrunið hefur áþreifanlega sýnt fram á alvarlegar afleiðingar þessa veikleika. Núverandi atvinnuástand knýr á um samstilltar aðgerðir ríkis og sveitarfélaga og sveitarfélaga innbyrðis í samvinnu við atvinnulífið og aðila vinnumarkaðarins. Sóknaráætlunarverkefnið virðist vera viðleitni í rétta átt en staða þess og framhald er óljóst.

Í flestum Evrópulöndum er það talið lykilatriði að sveitarstjórnarstigið sé virkt í byggða- og atvinnuþróunarmálum og það er hornsteinn byggðastefnu Evrópusambandsins. Íslensk sveitarfélögin hafa hins vegar fram að þessu aðeins að takmörkuðu leyti verið þátttakendur í mótun og framkvæmd byggðastefnu ríkisins sem hefur í raun verið dreifbýlisstefna þar sem höfuðborgarsvæðið hefur verið undanskilið.

Byggða- og atvinnuuppbygging er forsenda fyrir tilvist sveitarfélaga og því liggur í hlutarins eðli að sveitarfélög þurfa að gegna þar veigamiklu hlutverki. Jafnframt er augljóst að íslensk sveitarfélög þurfa að hafa samvinnu sín á milli í atvinnu- og byggðamálum á svæðum sem eru stærri en einstök sveitarfélög. Til að ná árangri í atvinnu- og byggðamálum þurfa þau að vinna saman að því að mynda samkeppnishæfar heildir og láta hrepparíg víkja fyrir hagsmunum svæðisins. Það er hins vegar stóra spurningin hvernig eigi að skipta landinu í atvinnu- og byggðasvæði. Hvað íbúafjöldi varðar er Ísland eins og lítið hérað í Evrópu en stærð landsins og samgöngumál skapa landinu sérstöðu. Því verður að skoða skiptingu landsins í atvinnu- og byggðasvæði út frá innlendum aðstæðum en þó með alþjóðlega samkeppni í huga. Í sóknaráætlunarverkefninu varð niðurstaðan sú að miða svæðisáætlanir við umdæmi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Stýrihópur verkefnisins hafði áhuga á að miða við stærri svæði en horfið var frá því vegna andstöðu heimamanna sem töldu farsælla að miða við landshlutaumdæmin, a.m.k. til að byrja með, þar sem þar væri farvegur og reynsla af samvinnu. Það er tilefni til að opna umræðu um það meðal sveitarstjórnarmanna hvort landshlutaumdæmin séu réttu svæðiseiningarnar til að ná tilskildum árangri í atvinnu- og byggðamálum. Jafnframt er ástæða til að ræða hvort þörf sé á því að kveða á um í lögum um hlutverk og samstarf sveitarfélaga í atvinnu- og byggðamálum og hvernig eigi að tryggja hagsmuni jaðarsvæða. Einnig þarf að skoða hvort treysta þurfi betur með lögum samstarf sveitarfélaga í fleiri málum sem tengjast atvinnu- og byggðamálum, s.s. skipulags-; orku- og umhverfismálum, að því leyti sem þau snerta hagsmuni fleiri en eins sveitarfélags.

Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga skilaði í júlí 2009 af sér skýrslu og tillögum⁶. Hópurinn taldi að koma þurfi ábyrgð á byggðaþróun undir eitt ráðuneyti í stað 2-3 eins og raunin

⁶ sjá <http://www.samgonguraduneyti.is/malaflokkar/sveitastjornarmal/frettir/nr/2332>

sé í dag og að samþætta þurfi opinberar stefnur og áætlanir. Samræma þurfi staðbundin stjórnsýsluumdæmi og styrkja formlega tengingu á milli þeirra sem koma að byggðapróun heima í héraði. Hópurinn var sammála um að landshlutasamtökin séu best til þess fallinn að taka að sér eins konar samþættingarhlutverk, hvert á sínu svæði, og taldi að að þau ættu að hafa á hendi svæðisáætlunargerð. Til að efla landshlutasamtökin enn frekar var lagt til að skoðað verði hvort þeim verði falin verkefni á sviði alþjóðlegs samstarfs og skipulagsmála. Aðildarsveitarfélögum verði eftir sem áður frjálst að fela þeim þau verkefni sem þau kjósa á hverjum tíma. Þá var lagt til að skoðað verði að fela landshlutasamtökunum samþættingarhlutverk hvað varðar svæðisskipulag, hvort heldur sem það yrði lögbundið eða samningsbundið og hlutverk varðandi landsskipulag verði það að lögum.

Í drögum að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga er nýtt ákvæði um að stjórnvöld ríkisins geti með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum falið landshlutasamtökum þjónustu, verkefni eða aðra starfsemi sem ekki felur í sér beitingu stjórnsýsluvalds og tengist hlutverki þeirra, s.s. vegna byggðapróunar. Í athugasemdum um greinina er tekið fram að ef viðkomandi sérlög feli stjórnvöldum heimildir til að fela landshlutasamtökum stjórnsýsluvald, þá gangi slík heimild framár þessu almenna ákvæði.

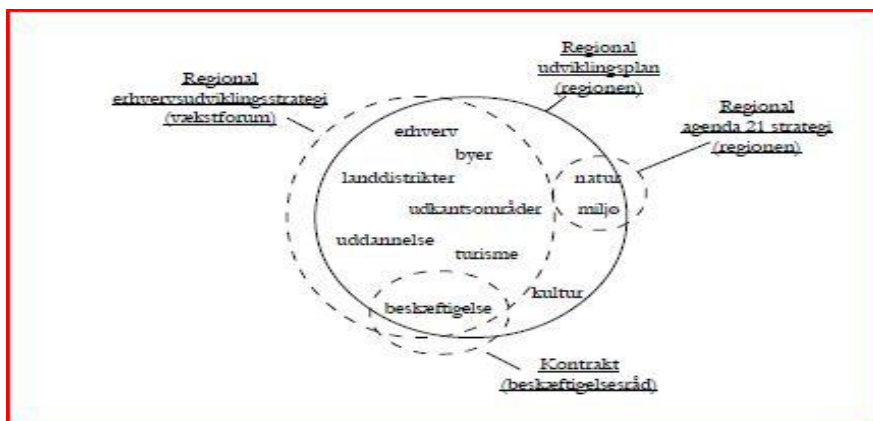
Í nágrannalöndum Íslands hafa mál sem eðli sínu samkvæmt snerta fleiri en eitt sveitarfélag og leysa þarf þvert á sveitarfélög, verið falin sérstöku staðbundnu stjórnvaldi. Stjórnendur þess eru ýmist kjörnir með beinum hætti af íbúum svæðisins eða sveitarstjórnir á svæðinu kjósa þá.

Um er að ræða verkefni eins og:

- **Svæðisskipulagsmál með tilliti til sem bestrar nýtingar lands, íbúauppbýggingar og náttúru- og umhverfisverndar.**
- **Atvinnu- og byggðapróun.**
- **Samgöngumál.**

Skipan þessara mála í Finnlandi er áhugaverð þar sem þar eru bara tvö stjórnsýslustig eins og á Íslandi. Þar eru starfandi 19 svæðisráð („Landskapsförbund/Regional Councils“) sem sveitarstjórnir á viðkomandi svæði kjósa fulltrúa til. Þau bera ábyrgð á byggðapróun og svæðisskipulagi sem myndar rammann fyrir aðra áætlanagerð um framþróun svæðis. Þau hafa jafnframt umsjón með þátttöku aðila á svæðinu í alþjóðlegum samstarfsverkefnum, svo sem á grundvelli evrópskra samstarfsáætlana og hafa samstarf sín á milli um þátttöku svæðanna í evrópskum byggðamálum. Auk þess geta þau ákveðið að taka að sér fleiri verkefni og algengt er að þau sinni menningar- og rannsóknarverkefnum og markaðssetningu atvinnulífs og ferðaþjónustu.

Í Danmörku eru þrjú stjórnsýslustig. Það er áhugavert hvernig hið nýja fyrirkomulag eftir stjórnkerfisbreytingarnar 2006-2007 tryggir aðkomu sveitarfélaga og hvernig tekið er tillit til hagsmuna jaðarsvæða. Danmörku er skipt í fimm svæði („regioner“). Svæðisstjórnir eru kosnar í beinni kosningu af íbúum á svæðunum. Svæðisstjórnirnar fara m.a. með ofangreind verkefni. Sérstök samstarfsráð sveitarfélaga („kommunekontakttråd“) gæta hagsmuna sveitarfélaga á svæðinu gagnvart svæðisstjórninni. Það sem er þó einkum áhugavert fyrir umræðuna hér eru vaxtarráðin („vækstfora“) sem starfa á hverju svæði. Svæðisstjórnirnar skipa þau samkvæmt tilnefningum sveitarstjórna, atvinnulífsins og menntastofnana á svæðinu. Markmiðið með vaxtarráðunum er að fá alla gerendur á svæðinu til að vinna í takt. Til að tryggja hagsmunum jaðarsvæða, er kveðið á um, að af 6 fulltrúum sveitarfélaga í ráðinu, eigi a.m.k. einn að vera fulltrúi jaðarsvæða og huga á sérstaklega að stöðu þeirra í stefnumótun og áætlanagerð. Vaxtarráðin eiga að vinna að því að skapa sem best skilyrði innan svæðisins og innan sveitarfélaga fyrir framþróun fyrirtækja og aðlögun þeirra að alþjóðlegri samkeppni. Þau eiga einnig að leitast við að samhæfa og samstillja aðgerðir sveitarstjórna og svæðisstjórnarinnar. Eitt helsta verkefni þeirra er að móta atvinnustefnu svæðisins. Þau eiga einnig að fylgjast með atvinnuástandi á svæðunum, meta aðgerðir sem ráðist er í og endurskoða atvinnustefnu svæðisins út frá því. Í þriðja lagi eiga þau að þróa og meta aðgerðir til eflingar atvinnulífsins og gefa umsagnir um fjárhagslegan stuðning svæðisstjórnarinnar og ríkisins við slíkar aðgerðir. Svæðisstjórnirnar fá rammaframlag frá ríkinu til þróunarmála en sveitarfélögin á svæðinu greiða einnig þróunarframlag til þeirra að lágmarki DKR 100 og að hámarki DKR 200 á íbúa. Að meginstefnu til fjármagnar ríkið 75% atvinnuþróunaraðgerða og sveitarfélögin 25%. Þessi mynd sýnir áætlanagerð fyrir svæðin og hvernig þær vinna saman.



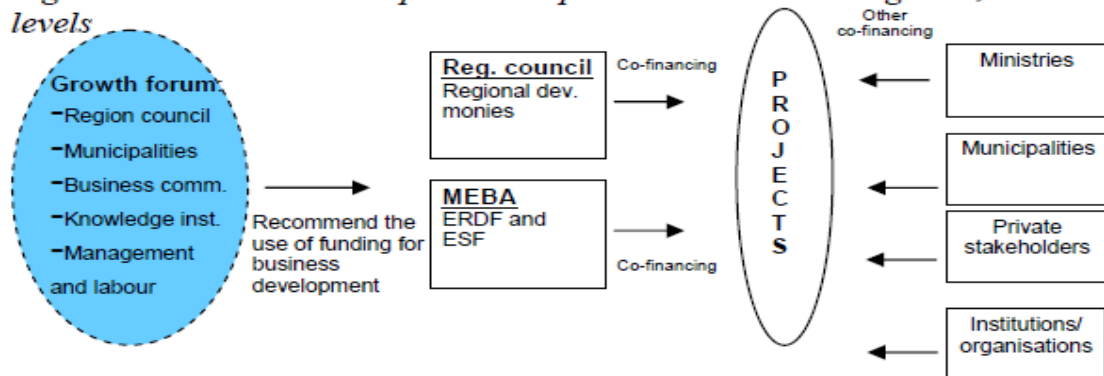
Það fyrirkomulag sem tekið hefur verið upp í nágrannalöndum okkar hefur stuðlað að markvissari og samstilltari aðgerðum í atvinnu- og byggðamálum og meiri þátttöku og ábyrgð sveitarfélaga en tíðkast hefur hérlendis. Vissulega er íbúafjöldi og landfræðilegar aðstæður allt aðrar en hér en viðfangsefni eru þau sömu.

evrópskum byggðamálum. Fyrirsjáanlegt er að eitt ráðuneyti eða fleiri fari með stjórnunarhlutverkið og rætt hefur verið um að ríkisendurskoðun fari með endurskoðunarhlutverkið. Þriðja stjórnvaldið er svokallað vottunarstjórnvald sem fer yfir og staðfestir reikninga vegna styrkveitinga. Óljósara er hver mun fara með það hlutverk en Bygðastofnun hefur verið nefnd í því sambandi. Að öðru leyti mun Ísland hafa forræði á því hvernig það skipuleggur þátttökuna. Það hefur líka forræði á því hvort, eða að hvað leyti, innlent byggða- og styrkjakerfi verður samhæft hinu evrópska. Líklegt er að það verði gert til að ekki þurfi viðbótarfjármagn frá hinu opinbera til að standa skil á mótframlagi. Í aðildarríkjum er algengt að millistjórnsýslustigið sjái um áætlunargerð og framkvæmd áætlana fyrir sín svæði. Sveitarfélögin eru hins vegar mjög oft þátttakendur í verkefnum, oftast í samstarfi við aðila innan sveitarfélagsins, eða önnur sveitarfélög.

Við áætlanagerð og úthlutanir úr byggðasjóði ESB eru lögð til grundvallar svokölluð NUTS⁷-svæði sem eru hagskýrslu og tölfræðiumdæmi ESB. NUTS 2 svæðin skipta mestu máli fyrir tekjuhærríki aðildarríki og þar með Ísland ef af aðild verður. Til að lýsa því hvernig þetta virkar í reynd má taka Finnland. Það skiptist í fimm NUTS 2 svæði. Finnsku svæðisráðunum, sem lýst var hér að framan, er gert að vinna saman eftir NUTS 2 svæðum að áætlanagerð og þátttöku svæðanna í evrópskum byggðamálum. NUTS-skiptingin tekur fyrst og fremst mið af íbúafjölda. Hámarksíbúafjöldi á NUTS 2 svæði er 800.000 og því er líklegt að ESB muni í samningaviðræðum ekki ljá máls á því að Ísland verði skilgreint sem fleiri en eitt NUTS 2 svæði. Af því leiðir að það er fyrirsjáanlegt að stjórnkerfi evrópskra byggðamála verði miðstýrðara hér á landi en í Finnlandi ef Ísland gerist aðili að ESB. Hins vegar gætu samstarfsstjórnir sveitarfélaga eða landshlutasamtök fengið hlutverk sem undirstjórnvöld. Það gæti falið í sér að þau geri áætlanir um uppbyggingu með tilstyrk ESB-stoðkerfissjóðanna fyrir sín svæði og hafi umsjón með framkvæmd þeirra, s.s. úthlutun til einstakra verkefna á svæðinu. Það felur í sér að þau verða að vera lögaðilar og þurfa að vera þannig skipuð og hafa þannig stöðu að þau séu ekki vanhæf til að fjalla um umsóknir einstakra sveitarfélaga um styrki til verkefna. Það mun líka fela í sér að þau bera ábyrgð á því að styrkir séu nýttir eins og til stóð og geta þurft að endurgreiða styrkfjárhæðir ef styrkhafar standa ekki við sitt. Það kæmi líka til greina að fara millileið, svipað og gert hefur verið í Danmörku. Þar er stjórnsýslan miðstýrðari en í Finnlandi en sveitarfélögin hafa aðkomu að málum í gegnum vaxtarráðin. Þau leggja fram tillögur um úthlutanir til hins danska stjórnvalds sjóðanna (DEACA) sem er eitt fyrir alla Danmörku. Skrifstofur vaxtarráðanna taka við umsóknum um styrki úr stoðkerfissjóðunum og senda þær áfram til DEACA að loknu mati á því hvort þær samræmist áherslum í atvinnustefnu vaxtarráðanna (sjá mynd).

⁷ NUTS er skammstöfun fyrir: Nomenclature of territorial units for statistics

Figure 4.1 Interrelationship between policies initiated at regional, national and EU levels



Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Hvert á hlutverk sveitarfélaga að vera í byggðamálum og atvinnuuppbyggingu?*
- *Er verið að stefna í rétta átt með sóknaráætlunarverkefninu?*
- *Sjónarmið varðandi skiptingu landsins í atvinnu- og byggðasvæði.*
- *Eiga landshlutasamtök sveitarfélaga að fá lögbundið hlutverk í byggðamálum?*
- *Hvernig er hægt að tryggja hagsmuni jaðarsvæða?*

2.3 SKIPULAGSMÁL SVEITARFÉLAGA

Undanfarinn áratug hefur gætt aukinnar tilhneigingar af hálfu ríkisvaldsins í þá átt að skerða skipulagsvald sveitarfélaga með lögum og áætlunum sem gilda eiga á landsvísu. Í þessu sambandi hefur mest verið rætt um hugmyndir um landsskipulagsáætlun eða landsskipulagsstefnu, og byggir m.a. á norrænni fyrirmynd. Landsskipulagið er þó fjarri því að vera eina dæmið því hugmyndir af svipuðum toga hafa skotið upp kollinum í frumvörpum til ýmissa sérлага um nýtingu auðlinda, umhverfismál og samgöngumál. Þar má einkum nefna vegalög, frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkunar fallvatna og háhitasvæða og frumvarp til laga um stjórn vatnamála. Einnig hefur farið fram mikil umræða um það hve langt skipulagsvald sveitarfélaga ætti að ná á haf út og einnig hvort einhver miðlæg stofnun ætti að fara með skipulags- og leyfisveitingavald á hafi utan lögsögu sveitarfélaga.

Línur hafa nokkuð skýrst um ofangreind atriði eftir að Alþingi samþykkti í september ný skipulagslög. Umhverfisnefnd Alþingis lagði alls til rúmlega 40

breytingartillögur við frumvarp umhverfisráðherra og var fallist á allmargar breytingartillögur Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpið, m.a. um heimild sveitarfélaga til þess að innheimta gjald fyrir skipulagsvinnu sem unnin er í tengslum við leyfisskyldar framkvæmdir. Frumvarp til mannvirkjalaga og frumvarp til laga um breytingar á lögum um brunavarnir verða hins vegar ekki að lögum á yfirstandandi þingi en stefnt er að lögfestingu þeirra þegar þing kemur saman að nýju í október. Er þannig gert ráð fyrir að aðskilnaður stjórnarsýslu skipulags- og byggingarlaga taki gildi um næstu áramót þótt ekki hafi tekist að afgreiða öll þrjú frumvörpin nú. Önnur frumvörp sem tengjast skipulagsgerð sveitarfélaga verða ekki afgreidd á yfirstandandi þingi. Þar má nefna frumvarp til umferðarlaga, frumvarp til laga um stjórn vatnamála og frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða. Skipulagsmálanefnd sambandsins, sem sett var á fót í ársbyrjun 2010 hefur fjallað um öll þessi mál og verið starfsmönnum sambandsins til ráðgjafar við gerð umsagna til Alþingis.

Helstu markmiðin með nýju skipulagslögum eru að auka samráð við íbúa um skipulagsgerð, m.a. með gerð skipulagslýsingar í upphafi skipulagsvinnunnar, og að samræma áætlanir opinberra aðila og stuðla að heildarsýn við skipulagsgerð með gerð landsskipulagsstefnu.

Jafnframt er lögð áhersla á að tryggja betur að skipulagsákvæðanir eigi þátt í að stuðla að sjálfbærri þróun um leið og þær séu betur færar um að stuðla að öðrum markmiðum frumvarpsins.

Afstaða sveitarfélaga til hugmynda um landsskipulag var lengst af neikvæð og má nefna að árið 2008 samþykkti landsþing sambandsins ályktun þar sem lagst var gegn samþykkt frumvarps til skipulagslaga sem þá lá frammi á Alþingi. Ástæðan var ákvæði frumvarpsins um landsskipulagsáætlun, sem voru talin vega gróflega að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Síðan hefur töluvert vatn runnið til sjávar og gerði stjórn sambandsins ekki athugasemd við ákvæði III. kafla frumvarps til skipulagslaga sem nú er orðið að lögum. Í umsögn sambandsins um það frumvarp er því eingöngu lýst sýn sambandsins á það hvernig beita ætti ákvæðunum í framkvæmd án þess að lagðar séu til breytingar á þeim ákvæðum frumvarpsins sem fjalla um landsskipulag. Þar segir m.a.:

Ef vel tekst til um gerð landsskipulagsstefnu kann hún að reynast þýðingarmikið stjórnntæki við samræmingu áætlana opinberra aðila, ekki síst af ríkisins hálfu. Þar sem hér er um algert nýmæli að ræða er fjölmörgum spurningum ósvarað um það hvernig landsskipulagsstefnan mun virka í framkvæmd. Gagnvart sveitarfélögum mun hún án efa gagnast sem leiðarljós við gerð skipulagsáætlana. Sambandið sér fyrir sér að landsskipulagsstefnan hafi að geyma leiðbeiningar eða heildarhugsun sem lýtur að almannahagsmunum en í henni verði ekki fjallað um landnýtingu á einstökum svæðum nema um slíkt sé fjallað í sérstökum áætlunum, svo sem náttúruverndaráætlun.

Við afgreiðslu frumvarpsins á Alþingi var gerð sú breyting að ráðherra mun skipa sérstaka ráðgjafanefnd sem Skipulagsstofnun skal hafa samráð við um mótun landsskipulagsstefnunnar, þar sem m.a. Samband íslenskra sveitarfélaga mun eiga fulltrúa.

Áhersla er lögð á það í lögnum að skipulagsgerð sé skilvirk og jafnframt sveigjanleg, svo sem varðandi breytingar á skipulagsáætlunum og afgreiðslu þeirra. Þannig er m.a. Skipulagsstofnun falið það hlutverk að staðfesta svæðis- og aðalskipulagstillögur í stað umhverfisráðherra. Þó er gert ráð fyrir staðfestingu umhverfisráðherra í ákveðnum tilvikum. Þessi breyting ætti að einfalda stjórnslu þessara mála þannig að eitt stjórnvald komi að staðfestingu skipulagstillagna í stað tveggja áður. Skipulagsstofnun mun hafa sama hlutverk og ráðherra varðandi yfirferð skipulagstillagna og m.a. gæta þess að þær séu í samræmi við lög, svo sem samþykktu landsskipulagsstefnu. Lögð er áhersla á að skýra hlutverk skipulagsáætlana á mismunandi skipulagsstigum og samspil þeirra og að komið sé í veg fyrir skörun einstakra skipulagsáætlana til að tryggja skilvirkni. Skýr greinarmunur er gerður á svæðisskipulagi og aðalskipulagi. Svæðisskipulag skal eingöngu fjalla um sameiginleg hagsmunamál þeirra sveitarfélaga sem standa að því en ekki almennt um staðbundnar ákvarðanir um landnotkun. Ekki er gerð krafa um að svæðisskipulagið taki til alls lands viðkomandi sveitarfélaga heldur getur svæðisskipulagið tekið til heilla landshluta eða ákveðinna þátta landnotkunar sem nær til fleiri en eins sveitarfélags. Dæmi um þá þætti landnotkunar sem talin er þörf á að samræma eru t.d. atvinnuuppbygging, náttúruvernd, vatnsvernd, sorpurðun, frárennsli, samgöngur, heildarsýn á íbúapróun og fyrirhuguð uppbygging nýrra hverfa. Í upphafi vinnu við gerð svæðisskipulags verður að skilgreina til hvaða málaflokka skipulagið eigi að taka, svo sem fráveitumála, skólamála og hafnarmála auk hinna hagrænu þátta. Nauðsynlegt er að gerður sé skýr greinarmunur á svæðisskipulagi annars vegar og öðrum skipulagsáætlunum hins vegar en svæðisskipulaginu er ætlað að setja fram meginstefnu um helstu hagsmunabætti sveitarfélaganna sem aðrar skipulagsáætlanir byggja á, en því er hins vegar ekki ætlað að meginstefnu til að fjalla um einstakar framkvæmdir.

Nýmæli í skipulagslögum er ákvæði um að sveitarstjórnir skulu eiga umsagnarrétt við afgreiðslu framkvæmdaleyfa vegna svæða sem eru allt að einni sjómílu frá ytri mörkum netlaga. Sambærileg ákvæði er einnig að finna í lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og gert er ráð fyrir því að sama regla verði lögfest í mannvirkjalögum um útgáfu byggingarleyfa á strandsvæðum.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Hvernig er hægt að auka samstarf og samhæfingu milli sveitarfélaga í skipulagsmálum; umhverfismálum og orkumálum?*

- *Er rétt að ríkisvaldið eða Alþingi taki stærri ákvarðanir sem hafa áhrif á skipulag sveitarfélaga, t.d. um samgöngu, virkjanir o.fl.?*
- *Þarf skipulagslögsaga sveitarfélaga að ná lengra á haf út en 115 metra eða nægir sá umsagnarréttur sveitarstjórna sem nú hefur verið lögfestur?*
- *Hvaða áhrif mun landsskipulagsstefna hafa á skipulagsáætlanir sveitarfélaga?*
- *Hafa svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga verið þau stjórnþæki sem þær þyrftu að vera til að tryggja heildarstefnu og samræmi innan svæða?*

HÓPUR 3

VELFERÐARÞJÓNUSTA OG REKSTUR Í ERFIÐU ÁRFERÐI

ÁHRIF BANKAHRUNSINS Á SVEITARFÉLÖGIN

Hrun bankanna hefur haft mikil áhrif á rekstur ríkis og sveitarfélaga. Fyrir sveitarfélögin hafa áhrifin til þessa einkum verið skuldaaukning, aðallega vegna lána í erlendri mynt, tekjusamdráttur, aukin útgjöld til félagsþjónustu vegna atvinnuleysis og verri aðgangur að fjármagni. Sveitarfélögin vonast almennt til þess að rekstur þeirra fari batnandi á næsta ári en þær væntingar eru þó háðar ýmsum ytri forsendum. Gengi krónunnar skiptir þar miklu máli fyrir sveitarfélög og fyrirtæki þeirra sem skulda myntkörfulán en vaxtastig innanlands og aðgengi að lánsfé skiptir sveitarfélögin einnig mjög miklu máli. Þá er grundvallaratriði fyrir sveitarfélögin að jafnvægi komist sem fyrst á í atvinnulífi og að stöðugleiki verði tryggður.

Ljóst er að það verður stærsta úrlausnarefni sveitarstjórnarmanna á þessu kjörtímabili að tryggja velferð íbúa sinna í mjög erfiðu rekstrarumhverfi. Sveitarfélögin hafa þegar gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða til að draga úr útgjöldum en áhersla hefur verið lögð á það að standa vörð um grunnþjónustuna. Því brennur á að missa ekki sjónar af markmiðum laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem er að „tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp“. Svigrúm sveitarfélaga til hagræðingar er misjafnt en þau sveitarfélög sem eru mjög skuldsett þurfa að leita allra leiða til að lækka útgjöld og verða óhjákvæmilega að forgangsraða verkefnum.

Ætla má að lítið muni draga úr þjónustupörf á sviði félagsþjónustu næstu misseri. Hámarkstímabil til greiðslu atvinnuleysisbóta var stytta úr fimm árum í þrjú fyrir fáum árum sem að óbreyttum lögum mun innan skamms leiða til þess að sífellt fleiri munu sækja um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögunum. Ef ekki rætist fljótlega úr atvinnuástandinu eru einnig líkur á því að það tímabil sem fjárhagsaðstoð er veitt verði lengra en áður. Því er mikilvægt að sveitarfélögin geri ráð fyrir auknum útgjöldum til félagsþjónustu til að þau geti staðið vörð um velferð íbúa sinna.

En fátt er svo með öllu illt að ei boði gott. Niðurstöður könnunar Umboðsmanns barna haustið 2009 á líðan barna⁸ eru um flest jákvæðar og gefa til kynna að meirihluta barna líður vel og dregið hefur úr ýmsum streitueinkennum frá fyrri könnun (2003). Nýjar rannsóknaniðurstöður Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar fyrir Ísland á heilsu og lífskjörum skólanema (HBSC) benda ótvírætt til hins sama. Þrátt fyrir efnahagshrunið á Íslandi haustið 2008 var staða íslenskra barna að mörgu leyti betri veturinn 2009–10 en veturinn 2005–6. Matarvenjur bötnuðu, fleiri börnum líkaði mjög vel í skólanum og lífsánægja þeirra hafði aukist. Þróun mála var þó ekki jákvæð á öllum mælikvörðum þar sem einelti jókst nokkuð á síðustu fjórum árum og færri börn hreyfðu sig reglulega. Þessi þróun virðist þó nokkuð mismunandi eftir landshlutum, sveitarfélögum og skólum en skýrslur um stöðu mála í einstökum sveitarfélögum verða sendar sveitarstjórum og skólanefndum sveitarfélaganna á næstu vikum.⁹ Þessar jákvæðu niðurstöður renna stoðum undir þá skoðun að bæði foreldrar og starfsfólk skóla hafi sérstaklega hugað að velferð barnanna við upphaf kreppu og skólarnir að einhverju leyti orðið sá griðastaður sem stjórnvöld lögðu áherslu á. Mikilvægt er að slaka ekki klónni í þessum efnum og vera vel vakandi yfir því að lækkað þjónustustig bitni ekki á velferð og stuðningi við börn og unglínga.

Fyrst eftir bankahrunið var mikil umræða meðal sveitarstjórnarmanna um þörf á samvinnu og samhæfðum aðgerðum, t.a.m. varðandi hagræðingu í rekstri leik- og grunnskóla. En það er ekki síður þörf á samvinnu og samstöðu núna, ekki síst í ljósi kjarasamningaviðræðna næsta vetur.

Spurningar og álitaeftni til umræðu:

- *Hvernig verður góðri opinberri þjónustu viðhaldið í erfiðu árferði?*
- *Þarf að leggja meiri áherslu á samstarf sveitarfélaga um ákvörðun þjónustustigs og gjaldtöku?*
- *Hvernig getur sambandið aðstoðað sveitarfélög í hagræðingaraðgerðum?*

8

http://www.umbodsmadurbarna.is/barn/upload/files/utgefid_efni/adrar_skyrslur/lidan_barna_konn_un_ub_2010.pdf

⁹ Háskólinn á Akureyri, Þóroddur Bjarnason.

SKILGREINING GRUNNÞJÓNUSTU

Hinn 10. október 2008 sendu samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá sér yfirlýsingu um aukið samstarf vegna stöðu efnahagsmála. Í yfirlýsingunni segir meðal annars:

Tryggja verður að grunnþjónusta hins opinbera skerðist ekki, þrátt fyrir tekjusamdrátt og kostnaðarhækkunir. Sveitarfélögin gegna afar mikilvægu hlutverki í velferðarþjónustunni á sviði fræðslu- og félagsþjónustu sem á tímum sem þessum er nauðsynlegt að njóti forgangs.

Í yfirlýsingunni felst hvatning til sveitarfélaga um að þau endurskoði fjárhagsáætlanir sínar og geri aðgerðaáætlanir þar sem forgangsöröðun verkefna miði að því að tryggja velferð almennings. Á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga í nóvember sama ár kom fram í máli margra að nokkuð vanti upp á sameiginlegan skilning á því hvað hugtakið „grunnþjónusta“ nákvæmlega þýðir. Lýsti formaður því yfir í lok ráðstefnunnar að sambandið myndi leitast við að skilgreina hana. Til þess að varpa frekara ljósi á hugtakið sömdu sérfræðingar sambandsins leiðbeiningar um skilgreiningu grunnþjónustu á sviði fræðslumála¹⁰ og félagsþjónustu¹¹ Leiðbeiningunum var ætlað að nýtast sveitarstjórnnum við forgangsöröðun útgjalda.

Þá hefur velferðarvakt ríkisstjórnarinnar einnig sett fram skilgreiningu á grunnþjónustu. Þar kemur fram að til viðbótar lögbundinni þjónustu, eigi m.a. tiltekið þjónustustig sem hefð eða venja hefur skapast um í sveitarfélagi að teljast til grunnþjónustu. Frekari upplýsingar má finna á vef félagsmálaráðuneytisins.¹²

GRUNNÞJÓNUSTA Í SKÓLUNUM

Útgjöld til skólamála eru afar stór liður í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga (sjá töflu 1). Rekstrarkostnaður vegna grunnskóla hefur hækkað um ríflega 8,5 ma. kr. frá árinu 2004 eða sem nemur um 19% hækkun. Þó lækkaði rekstrarkostnaður vegna grunnskóla árið 2009 frá fyrra ári um 6%. Rekstrarútgjöld vegna leikskóla hefur hækkað um rúma 8 ma.kr árið 2009 miðað við árið 2004, eða sem nemur 46% hækkun og hækkar um 2% árið 2009 frá fyrra ári.

¹⁰ <http://www.samband.is/media/skolamal/Grunnthjonusta-a-svidi-fraedslumala.pdf>

¹¹ <http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/grunnthjonusta.pdf>

¹²

<http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/utgafa2010/GreinargerduGrunnthonustuVelferdarvakt100109.pdf>

Tafla 1. Rekstrarkostnaður vegna leik- og grunnskóla 2004–2009

	2004	2008	2009	%- breyting 2008-2009	Breyting 2004-2009	%- breyting 2004-2009
Rekstrarkostnaður v/grunnskóla	45.353.801	58.511.325	55.039.637	-6%	8.685.836	19%
Rekstrarútgjöld (nettó) v/leikskóla	17.540.484	25.152.151	25.642.818	2%	8.102.334	46%
Alls v. leikskóla og grunnskóla	63.894.285	83.663.476	80.682.455	-4%	16.788.170	26%

Skýring: Allar tölur eru í þúsundum króna, og á verðlagi ársins 2009.

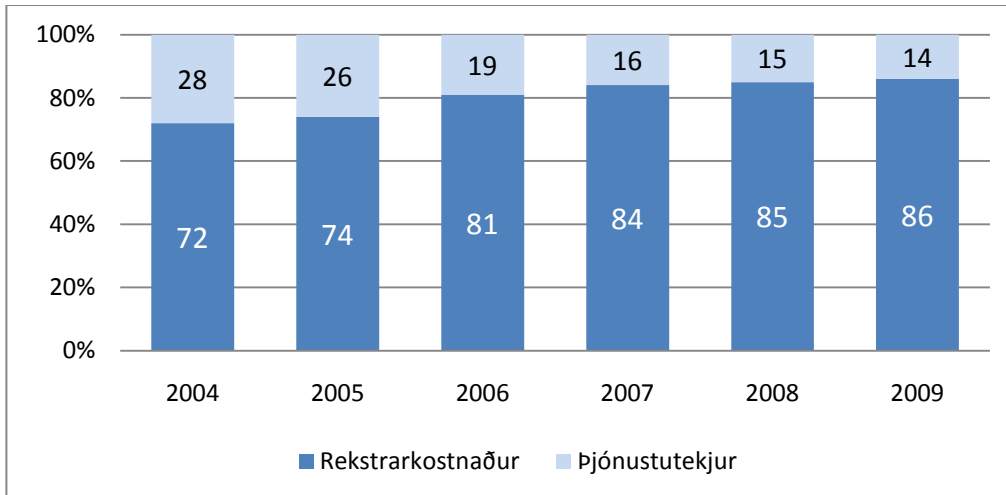
Í töflu 1 er yfirlit yfir hvernig rekstrarkostnaður vegna leik- og grunnskóla hefur þróast frá árinu 2004. Rekstrarkostnaður vegna grunnskóla hefur hækkað um ríflega 8,5 ma.kr. frá árinu 2004 eða sem nemur um 19% hækkun. Þó lækkar rekstrarkostnaður vegna grunnskóla árið 2009 frá fyrra ári um 6%.

Rekstrarútgjöld vegna leikskóla hefur hækkað um rúma 8 ma.kr. árið 2009 miðað við árið 2004, eða sem nemur 46% hækkun og lækkar um 2% árið 2009 frá fyrra ári.

Ótvírætt er að grunnskólinn er grunnþjónustuverkefni og útgjöld til hans eiga því að vera í forgangi við gerð fjárhagsáætlana allra sveitarfélaga. Sérstaklega ber að gæta að rétti nemenda til sérkennslu og aðstoð við fatlaða nemendur. Lög um grunnskóla bjóða þó upp á ákveðinn sveigjanleika varðandi skipulag skólafjár, t.d. varðandi samrekstur leik-, grunn- og tónlistarskóla. Þannig má nefna að þótt réttur nemenda til að eiga val í námi sé stórukinn með nýjum lögum geta skólar útfært þá skyldu á margvíslegan hátt. Einnig eru ákveðin verkefni áfram valkvæð.

Starfsemi leikskóla verður einnig að flokka sem grunnþjónustuverkefni en skyldur sveitarfélaga gagnvart því skólastigi eru þó um margt ólíkar þeim sem lögum samkvæmt gilda um grunnskóla. Ekki er um að ræða afdráttarlausan rétt allra barna til þess að fá vist á leikskóla og sveitarstjórn er heimilt að setja reglur um innritun þar sem m.a. má taka tillit til aðstæðna barna og foreldra. Leikskóli er ekki skyldunám og hefur því nokkra sérstöðu sem fyrsta skólastigið. Þar sem lög kveða ekki á um annað er sveitarstjórnnum heimilt að takmarka leikskólavist barna við tiltekinn klukkustundafjölda á viku. Sérstaklega ber að gæta að rétti nemenda til sérkennslu og aðstoð við fatlaða nemendur. Aðalnámskrá leikskóla felur í sér minni stýringu en gildir um grunnskóla. Gjaldtaka er heimil fyrir leikskólavist, en flest sveitarfélög innheimta gjald sem er einungis lítið brot þess sem lög um leikskóla heimila.

Mynd 1. Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar leikskóla og þjónustutekna 2004–2009



Eins og fram kemur á mynd 1 er hlutfall þjónustutekna (þ.e. innheimt gjöld af foreldrum vegna leikskóladvalar) af rekstrarkostnaði leikskóla hefur minnkað um 14 hlutfallsstig á árunum 2004 – 2009 eða um 50%. Þannig er hlutur foreldra um 28% árið 2004 en er kominn niður í 14% árið 2009. Hér skal tekið fram að niðurstöður Reykjavíkurborgar veða nokkuð þungt. Þjónustutekjur sem hlutfall af rekstrarkostnaði lækka einnig árið 2009 frá fyrra ári, eða sem nemur 7%.

FÉLAGSPJÓNUSTA

Samkvæmt félagsþjónustulögunum hafa sveitarfélög víðtækar skyldur til að veita íbúum sínum, sem á þurfa að halda, félagsþjónustu. Þar sem löggin eru rammalög hafa sveitarfélög hins vegar svigrúm til að skipuleggja sjálf, með eigin reglum, á hvern hátt þau veita þjónustuna svo framarlega sem þau fylgja markmiðum laganna. Í lögunum er kveðið á um ákveðna þjónustuþætti sem veita á og það er ótvírætt að þeir fela í sér grunnþjónustu sem sveitarfélög geta ekki vikið sér undan að veita þeim sem þurfa á henni að halda. Þessir þjónustuþættir eru félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagsleg heimaþjónusta og aðstoð í húsnæðismálum. Af þessum liðum vegur fjárhagsaðstoðin hvað þyngst.

Sveitarfélög hafa svigrúm innan ramma laganna til að ákvarða hvernig þörf fyrir félagsþjónustu er mætt. Sveitarfélögin geta því metið, og hagað því eftir aðstæðum, hvað þjónustustigið er hátt. Þau geta einnig ákveðið að bæði gjaldtaka og aðstoð sem veitt er skuli vera mismunandi eftir fjárhagslegri stöðu þeirra sem njóta þjónustunnar. Gjaldtaka má þó aldrei vera hærri en sem nemur raunkostnaði. Mörg sveitarfélög bjóða upp á þjónustu sem ekki er kveðið á um í lögum, s.s. aksturs- og ferðaþjónustu fyrir aldraða. Það hvílir ekki bein

lagaskylda á þeim að gera það en þau líta á það sem þátt í því að fullnægja því markmiði laganna að gera öldruðum kleift að halda sjálfir heimili.

Í lögunum er einnig kveðið á um sérstakar skyldur við ákveðna hópa sem eru taldir þurfa á sérstakri vernd og þjónustu að halda. Sérlæg kveða nánar á um skyldur sveitarfélaga gagnvart þessum hópum. Þessar skyldur teljast líka til grunnþjónustu og eiga við um börn og unglinga, fatlaða, aldraða og áfengis- og vímuefnasjúka.

Í hagræðingaraðgerðum sveitarfélaga er mikilvægt að huga að því hvort og þá hvernig draga meggi úr áhrifum þeirra á íbúa með ýmis konar mótvægisáðgerðum. Á Íslandi hefur lítil hefð skapast fyrir því að virkja mann- og félagsauð í sjálfbóðaliðastarfi samhliða skóla- og velferðarþjónustu svo dæmi sé tekið. Æskilegt er að skoða hvernig unnt er að lágmarka áhrif hagræðingaraðgerða með því að nýta betur starfskrafta og stuðning nærsamfélagsins.

Þá er mikilvægt að sveitarstjórnarmenn hafi hugfast að þegar betur tekur að ára á nýjan leik hljóta hagræðingaraðgerðir að ganga fyrst til baka í viðkvæmstu málaflokkunum og þannig að endurreisn fyrra þjónustustigs hafi þar forgang.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hvernig er hægt að stuðla að því að kröfur um þjónustu byggist á raunhæfum væntingum?*
- *Hvernig má sporna við því að hagræðingaraðgerðir í velferðar- og skólamálum leiði til lækkunar á þjónustustigi?*
- *Er hægt að bregðast við manneklu og álagi á starfsemi sveitarfélaga með aukinni aðkomu fjölskyldu og nærsamfélags?*
- *Er hættu á að tímabundnar hagræðingaraðgerðir leiði til varanlegrar lækkunar á þjónustustigi?*
- *Eiga sveitarfélögin að móta sér sameiginlega stefnu um gjaldtöku af notendum valkvæðrar þjónustu?*

ÍPRÓTTA- OG ÆSKULÝÐSMÁL

Sambærilegar greinargerðir hafa ekki verið unnar af hálfu sambandsins um skilgreiningu á grunnþjónustu á sviði ípróttá- og tómsundamála. Án efa vilja margir sveitarstjórnarmenn skilgreina þessa málaflokka sem grunnþjónustu en hafa ber í huga að almennt er um að ræða valkvæða þjónustu sem

sveitarfélögum er frjálst að draga úr eða jafnvel hætta tímabundið að veita fjármagni til. Það er því nokkrum erfiðleikum háð að skilgreina hvaða verkefni innan þessara málaflokka geta talist til grunnþjónustu. Rétt er þó að taka fram að sveitarfélögum er ekki bara skylt að leysa úr ýmiss konar félagslegum vanda sem er til staðar heldur hafa þau einnig forvarnaskyldur.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Hafa áherslur sveitarfélaga gagnvart íþróttá- og tómsundastarfi breyst í kjölfar bankahrunsins?*

AÐRIR MÁLAFLOKKAR

Breyttar rekstrarforsendur kalla á endurskoðun á margvíslegum ákvörðunum um þjónustu sem sveitarfélög veita. Það er eðlilegur þáttur í slíki endurskoðun er greint sé hversu brýn þörf sé fyrir umrædda þjónustu og hvernig valkostum notenda sé háttað.

Sem dæmi má nefna að mörg sveitarfélög hafa tekið upp sem valkost í daggæslu barna, að gefa foreldrum kost á heimgreiðslum. Ýmis sjónarmið mæla með því fyrirkomulagi en ljóst er jafnframt að það er útgjaldahvetjandi. Þá má einnig nefna að félagsleg heimaþjónusta ætti að öllu jöfnu að vera veitt í samræmi við einstaklingsbundið mat á þörfum, fremur en að miða við aldur eða önnur slík atriði sem oft ráða flokkun.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Er til staðar þjónusta hjá sveitarfélögum þar sem mögulega er hægt að fækka valkostum notenda án þess að það þýði skerta þjónustu?*
- *Hvaða ávinning geta sveitarfélög haft af því að meta með samræmdum hætti þörf fyrir ýmsa þjónustu?*

AUKIÐ SAMRÁÐ RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

Þörfin fyrir virkt samráð ríkis og sveitarfélaga hefur aldrei verið meiri en nú og virðist skilningur stjórn mála- og embættismanna vera að aukast á því að líta verður á hið opinbera sem eina heild. Hagræðing í rekstri ríkisins getur m.a. bitnað á sveitarfélögum á þann hátt að verkefni verði færð til sveitarfélaga án þess að nægir tekjustofnar fylgi. Slíkar breytingar skila hins vegar engum ávinningi í opinberum rekstri og er mikilvægt að heildarsýn ráði för í öllum hagræðingaraðgerðum.

Af þessari ástæðu hefur Samband íslenskra sveitarfélaga lagt áherslu á að lögfasta án tafar samskiptareglur ríkis og sveitarfélaga líkt og kveðið er á um í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Samfylkingarinnar. Sambandið hefur jafnframt lagt áherslu á mikilvægi þess að allar lagabreytingar sem geta haft í för með sér bein eða óbein áhrif á afkomu sveitarfélaga verði kostnaðarmetin gagnvart sveitarfélögum. Þetta gildir ekki síst um skattalagabreytingar og breytingar á velferðarkerfinu, t.d. skerðingar á rétti til atvinnuleysis- eða almannatryggingabóta, sem geta haft áhrif á útgjöld til félagsþjónustu sveitarfélaga.

KJARAMÁL

Sveitarfélög endurnýjuðu kjarasamninga við viðsemjendur sína í desember 2008 og janúar 2009. Vegna efnahagsástandsins voru kjarasamningar endurnýjaðir til óvenju skamms tíma og runnu út þann 31. ágúst 2009.

Í desember 2008 hófu aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld viðræður um samræmda launa- og kjarastefnu til ársins 2010. Fulltrúar sveitarfélaganna áttu beina aðild að viðræðunum. Afurð þessarar vinnu var Stöðugleikasáttmálinn, sem undirritaður var 25. júní 2009. Í stöðugleikasáttmálanum náðu aðilar vinnumarkaðarins samstöðu um að eyða óvissu á vinnumarkaði með því að ljúka gerð kjarasamninga sem gilda til nóvemberloka 2010, þar skyldi áhersla lögð á að styrkja stöðu þeirra tekjulægstu.

Þegar Stöðugleikasáttmálinn lá fyrir, hófust kjaraviðræður á opinbera vinnumarkaðnum og endurnýjuðu sveitarfélögin kjarasamninga við flest stéttarfélög innan BSRB og ASÍ. Ríkið rauf hins vegar samstöðu aðila vinnumarkaðarins og hækkaði laun ríkisstarfsmanna meira en samstaða hafði náðst um, sem hafði þau áhrif að útilokað var fyrir sveitarfélögin að ná samningum við stéttarfélög iðnaðarmanna, kennara og háskólamanna. Sá hópur hefur því staðið með lausa samninga í rúmt ár. Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna felldi gerðan kjarasamning við sveitarfélögin í júlí 2009, en samningar náðust þann 20. ágúst sl., eftir verkfallsaðgerðir félagsins.

Þegar þetta er skrifað stendur yfir undirbúningur kjaraviðræðna sveitarfélaganna og viðsemjenda þeirra, sem áætlað er að hefjist í október. Þann 26. ágúst sl. sendi borgarstjóri Sambandi íslenskra sveitarfélaga og fjármálaráðherra erindi þar sem hann leggur til að stofnað verði til formlegs vettvangs samvinnu, stefnumótunar og ákvarðanatöku um sameiginlega kjarastefnu hins opinbera. Markmiðið með samráðinu er að ákvarða heildarsvigrúm hins opinbera til launahækkana hverju sinni svo tryggja megi stöðugleika á vinnumarkaði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lýst fullum vilja til að taka þátt í verkefninu og telur mjög brýnt að þessir aðilar starfi náið saman við mótun og framkvæmd sameiginlegrar kjarastefnu.

Launanevnd sveitarfélaga gerir kjarasamninga við 62 viðsejendur og Reykjavíkurborg við 24. Að auki standa launanevndin og Reykjavíkurborg saman að gerð 5 kjarasamninga. Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögunum þann 1. apríl 2010 var samtals 19.242. Þar af var Reykjavíkurborg með 7.116 stöðugildi.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hver eiga að vera meginmarkmið sveitarfélaganna í kjaraviðræðum haustsins?*
- *Eiga sveitarfélögin að taka þátt í nýjum stöðugleikasáttmála?*
- *Hvaða tækifæri eða ógnir sjá sveitarfélögin í sameiginlegri kjarastefnu opinberra vinnuveitenda?*
- *Hvernig geta sveitarfélög eflt samstarf sitt í kjara- og hagræðingarmálum?*

SAMRÆMING BÓTAKERFA OG VÍÐTÆKT SAMSTARF Á SVIÐI VELFERÐARMÁLA

Á vettvangi félagsþjónustunefndar sambandsins hefur verið rætt um nauðsyn þess að tryggja betri samfellu á milli bótakerfa. Sem dæmi má nefna að sveitarfélög veita fjárhagsaðstoð meðan umsækjendur bíða eftir afgreiðslu umsókna um atvinnuleysisbætur og tímabundna örorku en ekki er lagastoð fyrir því að sveitarfélög fái þann stuðning endurgreiddan frá hlutaðeigandi ríkisstofnunum þegar slíkar umsóknir hafa fengið afgreiðslu. Ákveðin skref hafa verið stigin í þá átt að auka samstarf sveitarfélaga og ríkisins á sviði velferðarmála. T.a.m. hafa fulltrúar sambandsins tekið þátt í starfi Velferðarvaktarinnar, sem ætlað er að fylgjast með félagslegum jafnt sem fjárhagslegum afleiðingum bankahrunsins fyrir fjölskyldur og einstaklinga í landinu með markvissum hætti og gera tillögur um aðgerðir í þágu heimilanna.

Einnig má nefna að fulltrúar sambandsins og Tryggingastofnunar hafa átt viðræður um aðgerðir til þess að draga úr bótasvikum og önnur sameiginleg hagsmunamál. Sveitarfélögin hafa ýmis úrræði til að fylgjast betur með lögheimilisskráningu og hugsanlegri misnotkun en nú er gert. Til dæmis er mögulegt að samkeyra upplýsingar frá mismunandi sviðum sveitarfélaga, t.d. varðandi leikskólavistun, húsnæðisstuðning, fjárhagsaðstoð o.fl.

Þá hefur sambandið tekið þátt í vinnu starfshóps sem félags- og tryggingamálaráðherra skipaði til að skilgreina skyldur hins opinbera í húsnæðismálum og endurskoða verka- og kostnaðarskiptingu ríkis og

sveitarfélaga með einstaklingsbundinn stuðning að leiðarljósi, og fleiri dæmi mætti nefna.

Sveitarfélögin deila kjörum í ríkum mæli með heimilunum í landinu og þess vegna er brýnt fyrir sveitarfélögin að spornað sé með markvissum hætti gegn fátækt. Biðraðir eftir matargjöfum benda til að veilur séu í því öryggisneti sem heimili og fjölskyldur eiga að búa við. Þessar veilur koma ekki síst til af því að óvissa hefur verið uppi um það hvaða hlutverki ólíkir aðilar eigi að gegna á sviði velferðarmála, þ.e. ríkið og stofnanir þess, sveitarfélög, lífeyrissjóðir, sjálfeignarstofnanir og félagasamtök innan þriðja geirans. Fyrir öllum þessum aðilum liggur að móta sameiginlega sýn á hlutverkaskiptingu og útrýma gráum svæðum og fátæktargildrum. Gott tækifæri gefst til þeirrar vinnu á komandi ári með tilkomu nýs velferðarráðuneytis.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Eru fleiri dæmi um óljós skil innan velferðarkerfisins sem hugsanlega kalla á lagabreytingar eða breytt verklag?*
- *Eru mikil brögð að bótamisferli hjá félagsþjónustu sveitarfélaga, t.d. með rangri lögheimilisskráningu og hafa sveitarfélög gripið til aðgerða gegn þeim?*
- *Eru sveitarfélögin með nægjanlega markvissar aðgerðir til þess að sporna gegn fátækt?*

FJÁRHAGSAÐSTOÐ OG MÁLEFNI ATVINNULAUSRA

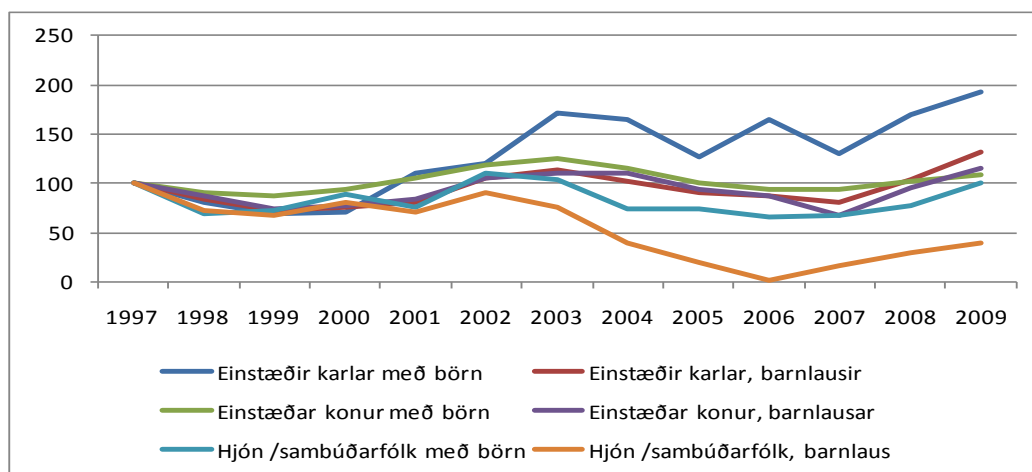
Félags- og tryggingamálaráðuneytið gefur út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um fyrirkomulag á fjárhagsaðstoð til einstaklinga. Samkvæmt þeim skal fjárhagsaðstoð til einstaklinga 18 ára og eldri miðast að lágmarki við grunnupphæðina 125.540 á mánuði og fjárhagsaðstoð hjóna skal miðast við 1,6 falda grunnfjárhæð eða kr. 200.864. Frá grunnfjárhæð dragast allar tekjur umsækjenda og maka ef við á. Einnig kemur fram í leiðbeiningunum að gefa skuli sérstakan gaum að fjárhagslegum og félagslegum aðstæðum barna-fjölskyldna og meta sérstaklega þarfir barna vegna þátttöku í þroskavænlegu félagsstarfi.

Tafla 2. Viðtakendur fjárhagsaðstoðar eftir fjölskyldugerð 1997–2009

	Einstæðir karlar með börn	Einstæðir karlar, barnlausir	Einstæðar konur með börn	Einstæðar konur, barnlausar	Hjón/sambúðar fólk með börn	Hjón/sambúðar fólk, barnlaus	Alls
1997	96	2.084	1.685	1.001	495	289	5.650
1998	78	1.753	1.535	883	340	208	4.797
1999	69	1.546	1.472	761	354	198	4.400
2000	70	1.608	1.553	786	410	226	4.653
2001	99	1.690	1.747	842	357	204	4.939
2002	108	2.115	1.997	1.031	478	242	5.971
2003	163	2.289	2.119	1.083	449	209	6.312
2004	153	2.007	1.937	1.067	315	134	5.613
2005	95	1.785	1.639	885	315	106	4.825
2006	131	1.714	1.527	828	291	8	4.579
2007	85	1.598	1.525	674	298	100	4.280
2008	119	1.963	1.650	856	327	114	5.029
2009	145	2.532	1.755	1.036	401	125	5.994
Breyting	49	448	70	35	-94	-164	344
%-breyting	51%	21%	4%	3%	-19%	-57%	6%

Í töflu 2 kemur fram hvernig viðtakendur fjárhagsaðstoðar skiptast eftir fjölskyldugerð. Árið 1997 eru barnlausir einstæðir karlar fjölmennasti hópurinn og hið sama er upp á teningnum árið 2009. Hins vegar fjölgar viðtakendum hlutfallslega mest meðal einstæðra karla með börn, en þeim fjölgar um rúm 50% á tímabilinu 1999–2009. Barnlausu sambúðarfólki/hjónum fækkar mest á tímabilinu. Árið 2009 eru viðtakendur 5.994 talsins og hefur fjölgað um 344 miðað við árið 1997 eða um 6%.

Mynd 3. Uppsöfnuð hlutfallsleg þróun í fjölda viðtakenda fjárhagsaðstoðar eftir fjölskyldugerð 1997–2009



Myndin sýnir sömu upplýsingar og fram koma í töflu 2 sem uppsafnaða hlutfallslega þróun á fjölda viðtakenda fjárhagsaðstoðar eftir fjölskyldugerð á tímabilinu 1997 – 2009.

Frá árinu 2007 til 2009 jukust útgjöld sveitarfélaganna vegna fjárhagsaðstoðar um rúmar 940 milljónir eða um tæplega 70%. Eins og fram kemur í töflu 2, sem hefur að geyma upplýsingar frá Hagstofunni, fengu 5.994 heimili fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum árið 2009 en þá hafði heimilum sem þáðu slíkar greiðslur fjölgað um 965 (16,1%) frá árinu áður. Meðal mánaðargreiðslur fjárhagsaðstoðar jukust á sama tíma um 14 þúsund krónur eða 18,1%. Þessi aukning var þó heldur minni en sem nam almennum verðlagshækkunum, eins og fram kemur þegar tölurnar eru skoðaðar á verðlagi ársins 2009.

Tafla 3. Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar og meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á heimili 1997–2009

	Útgjöld í þús.kr.	%-breyting frá fyrra ári	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	%-breyting frá fyrra ári
1997	1.812.116		82.041	
1998	1.551.819	-14%	72.003	-12%
1999	1.412.311	-9%	78.996	10%
2000	1.462.882	4%	77.532	-2%
2001	1.569.578	7%	83.944	8%
2002	2.095.648	34%	88.350	5%
2003	2.336.573	11%	92.060	4%
2004	2.255.414	-3%	94.969	3%
2005	2.011.489	-11%	98.864	4%
2006	1.783.232	-11%	92.742	-6%
2007	1.696.273	-5%	97.566	5%
2008	1.887.515	11%	96.862	-1%
2009	2.287.851	21%	91.540	-5%
Breyting	475.735		9.499	
%-breyting	26%		12%	

Skýring: Kostnaðartölur á verðlagi ársins 2009. Heimild: Hagstofa Íslands.

Í töflu 3 er yfirlit annars vegar yfir heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar á tímabilinu 1997–2009 og hins vegar yfir meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á hvert viðtökuheimili. Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar námu tæplega 2,3 ma.kr árið 2009 og hefur hækkað um tæpan hálfan milljarð frá árinu 1997 eða um 26%.

Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar hefur hækkað talsvert minna á sama tímabili eða um tæpar 10 þúsund krónur á hvert heimili, eða um 12% á tímabilinu. Hækkun heildargreiðslna má því rekja til fjölgunar viðtakenda.

Sjá má af töflunni að hliðstæð þróun varðandi aukningu heildargreiðslna til fjárhagsaðstoðar hefur áður sést samhliða áföllum í atvinnu- og efnahagslífi og gefur það til kynna að sveitarfélög þurfi að búa sig undir að þeim muni enn um sinn fjölga sem þurfa aðstoð. Þar skiptir einnig skiptir máli að greina sundur ólíka hópa og hvernig þörfum þeirra fyrir virkni og hæfingu er best mætt.

Fjöldi langtímaatvinnulausra hefur margfaldast frá 2008 og er hætta á að sá hópur verði áfram fjölmennur á næstu misserum þar sem störfum hefur fækkað svo þúsundum skiptir. Staðan er þó mjög misjöfn eftir landshlutum. Nokkur fjöldi fólks hefur þegar tæmt bótarétt sinn í Atvinnuleysistryggingasjóði og ljóst er að sá hópur mun stækka umtalsvert á næstu mánuðum og misserum. Þessa fólks bíður það úrræði að sækja um fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi.

Í Hagtíðindum Hagstofunnar, þar sem greind er atvinnustaða viðtakenda fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga árin 2007 til 2009 kemur eftirfarandi fram:

Tafla 4. Atvinnustaða viðtakenda fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga 2007–2009

	2007	2008	2009
Fjöldi	1.012	1.272	2.323
Þar af með rétt til atvinnuleysisbóta	276	401	959
Þar af án bótaréttar	736	871	1.364

Auk þess kemur fram í gögnum frá Vinnumálastofnun að u.þ.b. 500 manns munu að óbreyttu tæma bótarétt sinn til ársloka 2011 en á árinu 2012 fjölga þeim hins vegar verulega sem hafa fullnýtt bótarétt sinn. Þar sem fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna er lægri en atvinnuleysisbætur mun sá hópur sem um ræðir verða fyrir allnokkurri tekjuskerðingu við lok bótatímabilsins.

Eðlilegast virðist að bregðast við þessari þróun með því að lengja tímabil atvinnuleysisbóta úr þremur árum í fimm með því að breyta 1. mgr. 29. gr. laga um atvinnuleysistryggingar í það horf sem var í gildi fyrir setningu laga nr. 54/2006. Sambandið hefur óskað eftir því að ráðherra myndi beita sér fyrir breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar með það að markmiði að lengja bótaréttinn aftur í 5 ár.

Skortur á atvinnu hefur einnig komið af verulega auknum þunga við hópa námsmanna. Breyting sem gerð var á lögum atvinnuleysistryggingar í lok árs 2009 leiddi til þess að námsmenn eiga ekki lengur rétt á atvinnuleysisbótum í námshléum, þar með talið yfir sumartímann. Ljóst var þá þegar að þessi breyting hefði bein áhrif á eftirspurn eftir fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum hefði þessi hópur ekki í önnur hús að venda. Brugðist var við þessu sumarið 2010 með því

að efna til atvinnuátaks þar sem tæplega 900 námsmönnum var sköpuð sumarvinna á vegum opinberra aðila, þar á meðal hjá sveitarfélögum. Átakið var að stærstum hluta fjármagnað með styrkjum úr Atvinnuleysistryggingasjóði en við framkvæmdina varð ljóst að einungis yrði unnt að sinna hluta af þeirri eftirspurn sem er til staðar meðal atvinnulausra námsmönnum. Átakið vakti því meiri væntingar en var hægt að svara. Var það niðurstaða margra sveitarfélaga að undirbúa þyrfti betur hvernig námsmönnum yrði upp bætt skerðing á rétti til atvinnuleysisbóta, þannig að þeir þyrftu ekki að leita eftir fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Ber að koma í veg fyrir að sveitarfélög lendi í því að útgjöld til fjárhagsaðstoðar atvinnulausra námsmanna margfaldist yfir sumarmánuðina en bráðabirgðatölur fyrir fyrri hluta árs 2010 benda til þess að greiðslur til þessa hóps hafi aukist úr því að vera um 3% af heildarfjárhagsaðstoð í janúar upp í um 15% í júní.

BARNAVERNDARMÁL

Mikið hefur verið rætt um að tilkynningum til barnaverndarnefnda hafi fjölgað mjög undanfarin ár. Í byrjun árs 2009 fól félags- og tryggingamálaráðherra Barnaverndarstofu meta starfsskilyrði, verkefni og úrræði nefndanna. Jafnframt að kanna möguleika nefndanna til að bregðast við enn meira álagi sem ætla má að óhjákvæmilega varð og komi til með að vera í kjölfar efnahagshrunsins.

Af samanburði á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda skv. sískráningu nefndanna fyrir árin 2008-2009 má sjá að tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgaði milli árana 2008 og 2009 úr 8.201 í 9.299. Fjölgunin milli ára er rúmlega 13%. Fjölgunin á höfuðborgarsvæðinu er 17%, en 6% á landsbyggðinni.

Flestar tilkynningar voru vegna áhættuhegðunar barna eða 52,1% allra tilkynninga árið 2008, en 46,4% árið 2009. Alls voru 28,7% tilkynninga vegna vanrækslu á börnum árið 2008, en 34,7% árið 2009. Hlutfall tilkynninga um ofbeldi var 18,6% bæði árin og 0,4% tilkynninga var vegna þess að heilsu eða lífi ófædds barns var stefnt í hættu.

Í sískráningu barnaverndarnefnda var á árinu 2009 í fyrsta sinn spurt sérstaklega um áfengis- og fíkniefnaneyslu foreldra og heimilisofbeldi. Á árinu 2009 voru 806 tilkynningar þar sem tilkynnt var um vanrækslu og fram kom að foreldrar voru í áfengis-og/eða fíkniefnaneyslu. Það er tæplega 9% af heildarfjölda tilkynninga. Í tilkynningum um ofbeldi kom fram að í 281 tilviki var um heimilisofbeldi að ræða, eða 3% af heildarfjölda tilkynninga til nefndanna. Flestar tilkynningar voru frá lögreglu, en hlutfall þeirra var 55,1% árið 2008, en lækkaði í 49,7 árið 2009.

Tilkynnt var um 6.900 börn árið 2008, en sambærileg tala fyrir árið 2009 var 7.682. Tilkynnt var því um rúmlega 11% fleiri börn árið 2009 en 2008.

Umsóknum um meðferðarheimili hefur fjölgað milli ára. Umsóknir voru 132 árið 2008 en fjölgaði í 166 árið 2009. Flestar umsóknir voru frá Reykjavík og nágrenni Reykjavíkur eða 76,5% umsókna, en 23,5% umsókna voru frá nefndum á landsbyggðinni. Fleiri umsóknir bárust fyrir drengi en stúlkur og var meðalaldur barna sem sótt var um meðferð fyrir 15,4 ár árið 2009.

Af tölum Barnaverndarstofu má ráða á fyrstu mánuðum árs 2009 að tilkynningum hafi fjölgað um 40% fyrstu þrjá mánuði ársins, en aðra mánuði ársins dró aðeins úr þessari fjölgun. Mörg sveitarfélög brugðust við með því að auka stöðugildi í barnaverndinni.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Má ætla að fjölgun tilkynninga endurspegli raunveruleg áhrif efnahagshrunsins á fjölskyldur og uppeldisskilyrði barna, eða liggur aukin samfélagsvitund fyrst og fremst að baki?*

HÚSNÆÐISMÁL

Verulegar breytingar hafa orðið á hlutverki sveitarfélaga á sviði húsnæðismála undanfarna tvo áratugi. Þróunin hefur aðallega verið í þá átt að fækka félagslegum íbúðum í eigu sveitarfélaga en í mörgum tilvikum áttu sveitarfélög íbúðir langt umfram eftirspurn eftir félagslegu húsnæði. Í staðinn hefur einstaklingsbundinn stuðningur í húsnæðismálum færst yfir í húsaleigubætur og nú nýlega sérstakar húsaleigubætur. Allmörg sveitarfélög hafa á undanförunum árum náð að lækka skuldbindingar sínar vegna félagslegra íbúða með stuðningi frá Varasjóði húsnæðismála.

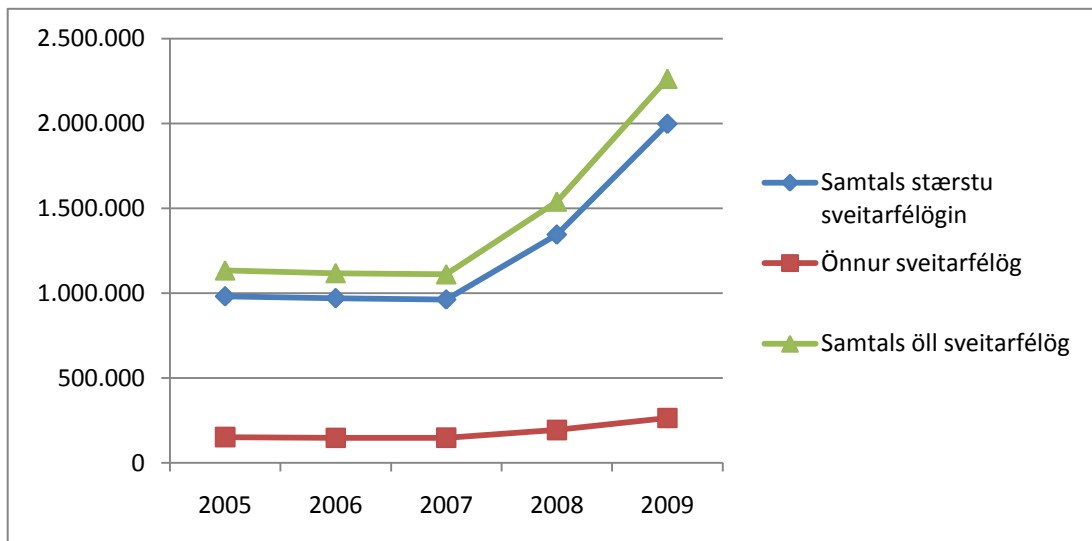
Markmið húsaleigubótakerfisins er að lækka húsnæðiskostnað tekjulágra leigjenda og draga úr aðstöðumun á húsnæðismarkaðnum. Frá 1. janúar 1998 hefur húsaleigubótakerfið verið lögbundið verkefni sveitarfélaganna og fjármagnað af þeim og ríkinu í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Árið 2001 voru grunnfjárhæðir húsaleigubóta hækkaðar og þá átti sér stað mikil aukning í greiðslum húsaleigubóta. Árið 2002 jukust greiðslur enn meira en frá 1. janúar það ár töldust bæturnar ekki meðal skattskyldra tekna. Viðmið voru jafnframt rýmkuð á þann hátt að heimilt varð að greiða húsaleigubætur til námsmanna og íbúa á sambýlum þó ekki sé um skilgreinda íbúð að ræða. Í desember árið 2002 var gert samkomulag um fjármálaleg samskipti milli ríkis og sveitarfélaga. Ákveðið var að ráðstöfunarfjármagn sjóðsins yrði ekki lengur bein framlög á fjárlögum, heldur tæki það mið af allt að 11,5% af 2,12% hlutdeild sjóðsins í skatttekjum ríkissjóðs.

Á þessum tíma var kostnaðarpátttaka ríkisins í gegnum jöfnunarsjóð 60% af útgjöldum vegna húsaleigubóta. Þetta endurgreiðsluhlutfall lækkaði síðan hægt og bítandi og var komið í 40% árið 2004. Eftir það fór hlutfallið hækkandi og ætla má að það verði um 55% árið 2010.

Heildarútgjöld vegna húsaleigubóta hafa hækkað verulega frá upphafi. Árið 1995 námu þau 0,2 ma.kr. á verðlagi þess árs. Árið 2007 námu þau 1,5 ma.kr. og hækkuðu í 2,2 ma.kr. árið 2008. Útgjöldin hafa áfram hækkað mikið frá þeim tíma og árið 2010 er því gert ráð fyrir að þau verði tvöfalt hærri en árið 2008 eða 4,4 ma.kr. Bæði fulltrúar ríkisins og sveitarfélaga hafa áhyggjur af þessum stöðuga útgjaldavexti vegna húsaleigubóta sem kemur vel fram á mynd 3.

Mynd 3. Húsaleigubætur janúar–september 2005–2009 í þúsundum króna



Unnið af velferðarvaktinni úr gögnum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, nóvember 2009.

Í apríl árið 2008 var undirritað nýtt samkomulag ríkis og sveitarfélaga um húsaleigubætur. Í samkomulaginu fólst að grunnfjárhæðir húsaleigubóta voru hækkaðar um allt að 50% og hámarksgreiðsla almennra húsaleigubóta hækkaði úr 31.000 kr. í 46.000 kr. á mánuði. Ríkið skuldbatt sig til 60% þátttöku í þeim kostnaði sem fellur undir samkomulagið. Kostnaðaraukinn sem áætlaður var af samkomulaginu nam 620 m.kr. vegna almennu húsaleigubótanna. Með samkomulaginu kom ríkið í fyrsta sinn að greiðslu sérstakra húsaleigubóta. Sveitarfélögin voru hvött til að taka upp sérstakar húsaleigubætur og að rýmka skilyrði fyrir greiðslu þeirra. Miðað er við að hámarksgreiðsla almennra og sérstakra húsaleigubóta geti numið 70.000 kr. á mánuði. Í samkomulaginu skuldbatt ríkið sig til 60% greiðsluþátttöku vegna sérstöku húsaleigubótanna og var áætlað að kostnaður vegna þess næmi 100 m.kr.

Raunkostnaður vegna samkomulagsins hefur reynst mun meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Áætlað er að heildarútgjöld vegna almennra húsaleigubóta á árinu

2010 nemi 3,4 ma.kr. og vegna sérstakra húsaleigubóta 1,0 ma.kr. eða samtals 4,4 ma.kr. eins og áður greinir

Undanfarin tvö ár hafa samningaviðræður um þátttöku ríkisins í útgjöldum sveitarfélaga vegna húsaleigubóta farið fram nær allan ársins hring og nokkur óvissa hefur ríkt um niðurstöðuna þar til fjárukalög eru samþykkt við lok hvers árs. Af þeim sökum var settur á stofn starfshópur til að skilgreina skyldur hins opinbera í húsnæðismálum og endurskoða verka- og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga með einstaklingsbundinn stuðning að leiðarljósi. Meðal annars hefur verið rætt um að sameina kerfi vaxtabóta og húsaleigubóta í eitt kerfi. Slík breyting ætti að geta haft í för með sér mikla einföldun á stuðningsúrræðum á húsnæðismarkaði en hafa verður í huga að stuðningur til greiðslu húsaleigu er talinn verða að vera samtímastuðningur.

Spurningar og álítaefni til umræðu:

- *Væri hægt að nýta hluta af þeim útgjöldum sem fara til húsaleigubóta betur á öðrum sviðum í félagsþjónustu sveitarfélaga? Ef svo er, á hvaða sviðum?*
- *Er húsaleigubótakerfið mikilvæg nærþjónusta sem sveitarfélögin eiga áfram að bera ábyrgð á eða á ríkið alfarið að taka ábyrgð á kerfinu og annast framkvæmd þess?*
- *Er rétt að kanna kosti þess að húsaleigubótakerfið og vaxtabótakerfið verði sameinað í eitt húsnæðisbótakerfi?*
- *Á að styðjast við sama kerfi og notað er í dag, en að það verði einfaldað til muna bæði hvað varðar fjármögnun kerfisins og að fyrirkomulag bótanna verði með þeim hætti að hætt verði að greina á milli almennra og sérstakra húsaleigubóta?*

SKÓLAMÁL

NÝ LÖG UM LEIK- OG GRUNNSKÓLA

Ný lög um leik- og grunnskóla og um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda tóku gildi árið 2008. Ný framsetning laganna setur aukna áherslu á nemandann, réttindi hans og skyldur. Áhersla er lögð á samfellu og sveigjanleika, aukna upplýsingaskyldu og samstarf milli skólastiga og horft er á skólakerfið sem eina heild frá leikskóla til loka framhaldsskóla. Aðkoma foreldra

að skólastarfi er styrkt með lögbindingu foreldraráða í leikskólum og skólaráða í grunnskólum. Skólaráðið gerir jafnframt ráð fyrir fulltrúa grenndarsamfélags sem getur verið mikilvæg, samfélagsleg tenging sé rétt á haldið. Skólaráðið leysir foreldraráð af hólmi og kennararáð að hluta til. Nýju löginn leggja sérstaka áherslu á mat og eftirlit með gæðum skólastarfs og nýjar skyldur í því skyni eru lagðar á sveitarfélög.

Réttur grunnskólanemenda til náms í framhaldsskólaáföngum samhliða grunnskólanámi er nú staðfestur. Menntamálaráðherra og Alþingi hafa að vísu gert það ákvæði óvirkt tímabundið í hagræðingarskyni fyrir ríkið með tilvísun til þess að ekki sé um grunnþjónustu framhaldsskóla að ræða. Sú ákvörðun vekur spurningar um hvort hin nýja menntastefna sé í uppnámi, aðeins tveimur árum eftir samþykkt nýrra laga. Löginn undirstrika að grunnskólanám skal vera gjaldfrjálst og leggja ríkari skyldur á sveitarfélögin í því samhengi. Enn verður þó heimilt að taka gjald af nemendum vegna uppihalds í vettvangsferðum og vegna skólamáltíða. Þá eru skóladagar grunnskólanemenda nú lögfestir 180 talsins en voru 170 í fyrri lögum.

Tekin var ákvörðun um það, í ljósi þess umfangsmikla starfs sem fyrir höndum er við innleiðingu laganna, að sambandið og ráðuneytið með tilstyrk jöfnunarsjóðs réðu sérstakan verkefnisstjóra skólamála til þess að hafa umsjón með innleiðingunni með áherslu á kafla laganna um mat og eftirlit með skólastarfi. Auk þess verkefnis sér verkefnisstjórinn um að fylgja eftir sameiginlegri framtíðarsýn Félags grunnskólakennara, Skólustjóraráðs Íslands og sveitarfélaga fyrir grunnskólastarf til ársins 2020. Á upplýsingavef sambandsins, á síðunni „Stefnumótun“, eru aðgengileg ýmis gögn sem verkefnisstjóri hefur unnið að m.a. handbók um skólastefnugerð sveitarfélaga ásamt leiðbeiningarriti.

Tafla 5. Börn í leikskóla og grunnskóla 1998–2009

	1998	2004	2008	2009	%- breyting 2008-2009	Breyting 1998-2009	%- breyting 1998-2009
Fjöldi grunnskólabarna	42.421	44.511	43.511	42.929	-1%	5008	1%
Fjöldi leikskólabarna	15.105	16.755	18.278	18.716	2%	3.611	24%
Heildsdagsígildi leikskólabarna	11.905	15.858	18.298	18.670	2%	6.765	57%

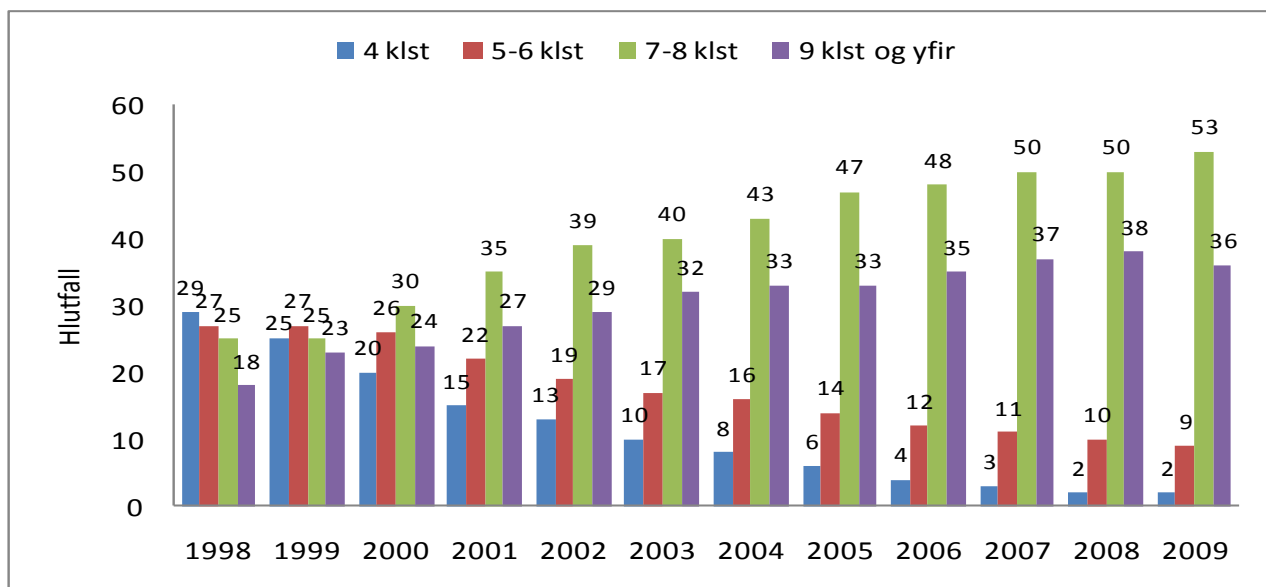
Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga

Skýring: Börn í opinberum leikskólum og sjálfstætt starfandi leikskólum. Heildsdagsígildi eru reiknuð þannig að dvalartími í 4 klst. jafngildir hálfu heildsdagsígildi, dvalartími í 5 klst. = 0,625 og 6 klst. = 0,75, 7 klst. = 0,875, 8 klst. viðvera reiknast sem 1 heildsdagsígildi og 9 klst. viðvera reiknast sem 1,125 heildsdagsígildi.

Sjá má af töflu 5 að leikskólabörnum fjölgar um ríflega 3600 á tímabilinu eða sem nemur 24% fjölgun. Heildsdagsígildum fjölgar mun meira, eða um 57%.

Skýringu er að finna í þróun dvalartíma leikskólabarna, en dvöl þeirra hefur lengst umtalsvert á tímabilinu, eins og sjá má á mynd 4.

Mynd 4. Þróun dvalartíma leikskólabarna 1998–2009



Hlutdeild þeirra barna sem dvelja hálfan daginn eða minna á leikskóla hefur minnkað verulega en hlutdeild þeirra barna sem dvelja 7–8 klst. eða lengur stóraukist, eða úr tæpum 25% árið 1998 í 53% árið 2008. Þá hefur þeim börnum fjölgað mikið sem dvelja 9 klst. eða lengur, hlutdeild þeirra er 18% árið 1998 en hækkar jafnt og þétt og hefur aukist um 20 hlutfallsstig 10 árum síðar. Sú breyting verður milli árána 2008 og 2009 að börnum með lengsta vistunartímamann fækkar.

Í nýjum lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 87/2008 felast nokkrar mikilvægar breytingar frá eldri lögum en þau taka nú jafnframt til leikskólakennara- og stjórnenda og eru starfsréttindi þeirra lögvernduð í fyrsta sinn. Öllum kennurum og stjórnendum á leik- og grunnskólastigi er nú ætlað að ljúka meistaraþrófi eða öðru jafngildu háskólanámi til þess að öðlast starfsréttindi og geta leyfisbréf gilt til kennslu á fleiri en einu skólastigi á grundvelli sérhæfingar viðkomandi. Er þetta í anda aukinnar samfellu og flæðis á milli skólastiga. Af hálfu sveitarfélaga hefur verið lögð áhersla á að nýta þau tækifæri sem felast í lengingu kennaranáms til þess að endurskoða inntak námsins. Jafnframt þurfi að leggja aukna áherslu á símenntun kennara og leita leiða til þess að draga úr brottfalli nýliða í kennarastétt.

Tafla 6. Stöðugildi starfsfólks í leik- og grunnskólum 1998–2009

		1998	2004	2008	2009	%- breyting 2008- 2009	%- breyting 1998- 2009
Grunnskóli	Starfsfólk við kennslu	3.518	4.458	5.016	4.792	-4,5%	36,2%
	Annað starfsfólk	1.419	2.116	2.316	2.324	0,3%	63,8%
	Starfsfólk alls	4.937	6.574	7.332	7.116	-2,9%	44,1%
Leikskóli	Starfsfólk við uppeldis- og menntunarstörf	2.505	3.459	4.350	4.432	1,9%	76,9%
	Annað starfsfólk	275	413	411	415	1,0%	50,9%
	Starfsfólk alls	2.780	3.872	4.761	4.847	1,8%	74,4%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Skýring: Hér er átt við stöðugildi en ekki fjölda starfsfólks.

Stöðugildum starfsfólks við kennslu í grunnskólum fjölgaði um ríflega 36% á tímabilinu 1998–2009. Skýringa má leita í t.d. einsetningu grunnskóla, fjölgun kennslustunda og fleiru. Grunnskólum fækkaði um 21 á tímabilinu, fyrst og fremst vegna sameininga. Hins vegar fækkar stöðugildum kennara um 4,5% milli ára 2008 og 2009. Stöðugildum annars starfsfólks hefur fjölgað mikið frá 1998 eða um tæp 64%.

Stöðugildum starfsfólks í leikskólum er sinna uppeldis- og menntunarstörfum fjölgaði um tæp 77% á tímabilinu. Stöðugildum annars starfsfólks fjölgaði um rúm 50% á sama tíma. Þess má geta að á tímabilinu fjölgaði leikskólum landsins um 33.

Sérstök kostnaðarmatsnefnd ráðuneytis og sambandsins hefur verið að störfum í kjölfar nýrra laga til þess að meta möguleg kostnaðaráhrif vegna innleiðingar nýrra laga og nærri 20 reglugerða sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Gert er ráð fyrir því að ákveðnir þættir verði vaktar sérstaklega t.a.m. kafla leik- og grunnskólalaga um mat og eftirlit og áhrif nýrra reglugerða um sérfræðipjónustu og sérþarfir nemenda, en áætlaður útgjaldauki sveitarfélaga vegna þeirra nemur um 220 milljónum króna. Þá er rétt að hafa í huga að krafa um að allir kennarar og stjórnendur hafi meistarapróf kemur til með að hafa veruleg áhrif á launakostnað sveitarfélaga. Hefur sá kostnaður verið metinn á um einn milljarð króna á ári þegar breytingin er að fullu komin til framkvæmda.

Aðalnámskrá sem hefur reglugerðarígildi og setur sameiginleg markmið náms og kennslu í öllum skólum landsins, útfærir nánar ákvæði laga um námsgreinar og námssvið og segir til um áherslur og vægi. Vinna við námskrárnar er komin vel á veg og eru þær nú til umsagnar hjá skólamálanefnd sambandsins.

Spurningar og álítaefni til umræðu:

- *Með hvaða hætti gæti sambandið staðið betri vörð um hagsmuni sveitarfélaga á sviði skólamála?*
- *Hefur sameining skólastofnana leitt til hagræðingar í rekstri?*
- *Gera nýju lögín óeðlilega miklar og kostnaðarsamar kröfur á sveitarfélögin?*

HAGRÆÐING Í SKÓLAMÁLUM

Flest sveitarfélög hafa ráðist í fjölpættar hagræðingaraðgerðir í rekstri leik- og grunnskóla á undanförunum misserum, s.s. með fækkun skólaliða, endurskipulagningu sérfræðiþjónustu, minni yfirvinnu o.s.frv. Sum sveitarfélög hafa séð hagræðingarmöguleika í því að sameina leik-, grunn- og tónlistarskóla eða sameina tvo eða fleiri grunnskóla undir stjórn eins skólastjóra. Árið 2009 kannaði sambandið tvívegis stöðu hagræðingaraðgerða í sveitarfélögum vegna reksturs leik- og grunnskóla í kjölfar efnahagshrunsins.¹³ Í lok árs 2009 töldu sveitarfélög sig yfirleitt ekki geta hagrætt frekar án þess að hreyfa við launaliðum eða mönnun.

Tafla 7. Fjöldi nemenda/heilsdagsígilda leikskólabarna á stöðugildi starfsfólks 1998–2009

		1998	2004	2008	2009	%-breyting 2008-2009	%-breyting 1998-2009
Grunnskóli	Starfsfólk við kennslu	12,1	10,0	8,7	9,0	3%	-26%
	Annað starfsfólk	29,9	21,0	18,8	18,5	-2%	38%
	Starfsfólk alls	8,6	6,8	5,9	6,0	2%	-30%
Leikskóli	Starfsfólk við uppeldis- og menntunarstörf	4,8	4,6	4,2	4,2	0%	-11%
	Annað starfsfólk	43,3	38,4	44,5	45,0	1%	4%
	Starfsfólk alls	4,3	4,1	3,8	3,9	0%	-1%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Skýring: Hér er átt við stöðugildi en ekki fjölda starfsfólks.

Á tímabilinu 1998-2009 fækkar nemendum á hvert stöðugildi starfsfólks við kennslu um 26%, sem þýðir að stöðugildum fjölgaði talsvert hraðar á tímabilinu en nemendum. Árið 2009 hefur nemendum á hvert stöðugildi kennara þó

¹³ <http://www.samband.is/media/skolamal/Hagraedingaradgerdir-okt-2009.pdf> .

fjölgað um 3% frá fyrra ári. Sú niðurstaða helst í hendur við þá þróun að stöðugildum kennara fækkaði um 4,5% árið 2009 miðað við 2008, sbr. töflu 6.

Fjöldi heilsdagsígilda leikskólabarna á stöðugildi starfsfólks er sinna uppeldis- og menntunarstörfum í leikskóla dróst saman um 11% á tímabilinu.

Stjórn sambandsins fól skólamálanefnd sambandsins í ársbyrjun 2009 að gera tillögur um mögulegar hagræðingaraðgerðir á sviði fræðslumála. Tillögur nefndarinnar voru kynntar mennta- og menningarmálaráðherra í nóvember 2009 og í framhaldinu var starfshópi sem í átta sæti fulltrúar sambandsins og ráðuneytisins falið að greina áhrif mögulegra hagræðingaraðgerða. Starfshópurinn skilaði skýrslu í desember 2009¹⁴ en formleg afstaða ráðherra til hugsanlegra leiða liggur ekki enn fyrir.

Af hálfu skólamálanefndar hefur verið lögð áhersla á að veitt verði tímabundin undanþága frá grunnskólalögum til að auðvelda sveitarfélögum að draga úr kostnaði við grunnskólalag. Einkum er horft til þess að heimila frávík frá 28. gr. laganna sem fjallar um starfstíma grunnskóla og vikulegan kennslutíma. Fordæmi er fyrir því frá síðasta áratug að dregið hafi verið tímabundið úr vikulegum kennslutíma. Með því væri unnt að fækka stöðugildum í grunnskólum umtalsvert. Skóladögum var fjölgað úr 170 í 180 daga við setningu grunnskólalaga 2008, í samræmi við kjarasamning við Félagsgrunnskólakennara. Allmörg sveitarfélög hafa viljað skoða hvaða hagræði geti falist í tímabundinni fækkun skóladaga en með því gæfist svigrúm til að semja við kennara um launalaust leyfi t.d. einn dag í mánuði. Ekkert hefur þó orðið úr slíkum áformum, m.a. vegna andstöðu Kennarasambands Íslands. Einnig hafa verið ræddar fleiri hugsanlegar lagabreytingar eins og að draga úr kröfum um framboð valgreina í 8.-10. bekk. Mögulegur sparnaður af slíkum breytingum er þó væntanlega óverulegur.

Tafla 9. Rekstrarkostnaður vegna leik- og grunnskóla sem hlutfall af skatttekjum og vergri landsframleiðslu

	1998	2004	2008	2009
Rekstrarkostnaður v. grunnskóla (brúttó) sem % af skatttekjum	34,4%	38,0%	36,6%	37,9%
Rekstrarkostnaður v. grunnskóla (brúttó) sem % af vergri landsfrl.	2,3%	3,4%	3,5%	3,7%
Rekstrarkostnaður v. leikskóla (brúttó) sem % af skatttekjum	7,0%	9,7%	13,6%	15,2%
Rekstrarkostnaður v. leikskóla (brúttó) sem % af vergri landsfrl.	0,5%	0,9%	1,5%	1,5%

Hér sést að rekstrarkostnaður vegna grunnskóla nemur tæpum 38% af skatttekjum árið 2009, og hefur því vaxið um tæp 25% í hlutfalli af skatttekjum frá árinu 1998, eða um 7,5 hlutfallsstig.

¹⁴ Sjá: <http://www.samband.is/media/skolamal/Frekari-hagraeding-i-starfi-grunnskolanna.pdf>.

Rekstrarútgjöld vegna leikskóla að frádregnum þjónustutekjum nema 15,2% af skatttekjum sveitarfélaga árið 2009 en var 7% árið 1998. Hlutfall leikskólans af skatttekjum hefur því ríflega tvöfaldast frá árinu 1998.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hafa sveitarfélögin skoðað kosti þess að nýta sér bókun 5¹⁵ í kjarasamningum grunnskólakennara?*
- *Hvaða leiðir eru færar til þess að hagræða frekar í rekstri leik- og grunnskóla?*
- *Eiga sveitarfélög að leggja áherslu á aukið samstarf eða sameiningu varðandi rekstur leik-, grunn- og tónlistarskóla?*
- *Áforma sveitarfélög að breyta stefnu um nýtingu gjaldtökuheimilda?*
- *Veita ný lög aukið svigrúm í þessu skyni með samrekstri skóla og auknu flæði milli skólastiga, líka hvað starfsfólk varðar?*

STEFNUMÓTUN

Árið 2008 samþykkti stjórn sambandsins fyrstu skólamálastefnu¹⁶ Sambands íslenskra sveitarfélaga í skólamáli sem unnin var af skólamálanefnd. Stefna þessi leggur sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga til grundvallar og varpar ljósi á það hlutverk sem sambandið hefur gagnvart sveitarfélögum í þessum umfangsmikla málaflökki og hvernig það hyggst rækja það með sem skilvirkustum hætti. Skólamálastefnan er til endurskoðunar um þessar mundir, m.a. með hliðsjón af því hvernig innleiðing nýrra laga hefur gengið. Gert er ráð fyrir að drög að nýjum áherslum eða stefnu sambandsins í skólamáli verði lögð fyrir næsta skólaþing sveitarfélaga árið 2011 til umfjöllunar. Ályktun síðasta landsþings um að framhaldsskólinn yrði verkefni sveitarfélaga í framtíðinni er liður í stefnumótun sambandsins frá 2008.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hvaða málefni brenna helst á sveitarfélögum í skólamáli sem sambandið gæti fylgt betur eftir í áherslum sínum?*

¹⁵ <http://www.samband.is/media/skolamal/Hagraedingaradgerdir-okt-2009.pdf>

¹⁶ <http://www.samband.is/verkefnin/skolamal/stefnumotun/skolamalastefna/>

- *Hafa sveitarfélögin fengið nægjanlega góðan leiðarvísi við innleiðingu nýrra laga og endurskoðaðrar menntastefnu?*
- *Á áfram að leggja áherslu á yfirfærslu framhaldsskóla til sveitarfélaga í stefnumótun sambandsins?*

Árið 2007 fór fram tímamótastarf á vettvangi stefnumótunar í skólamálum þegar sveitarfélögin í samstarfi við Félag grunnskólakennara og Skólastjórafélag Íslands settu fram sameiginlega framtíðarsýn í faglegum málefnum grunnskóla til ársins 2020. Ákvörðun um þetta samstarf var tekin í tengslum við kjarasamningagerð þar sem aðilar urðu sammála um að leggja þyrfti aukna áherslu á sameiginlega umræðu um fagleg skólamál ekki síður en þau kjaralegu. Mikill ávinningur varð af þessu starfi, m.a. jákvæð áhrif á samskipti og samstarf þeirra sem hlut áttu að máli. Sveitarfélög hafa getað hagnýtt ýmsa þætti framtíðarsýnarinnar við mótun eigin skólustefnu. Innleiðing framtíðarsýnarinnar er eitt af verkefnum nýs verkefnisstjóra í skólamálum.

SKÓLAVOGIN

Skólavogin er tilraunaverkefni sem unnið hefur verið að á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við nokkur sveitarfélög frá árinu 2007. Að stofni til er um að ræða norska aðferðafræði (www.bedrekommune.no) sem hefur verið löguð að íslenskum aðstæðum. Verkefnisstjórn hefur umsjón með framkvæmdinni og á fundi hennar þann 25. janúar 2010 var ákveðið að nýta árið 2010 í að móta framtíð verkefnisins, enda tími til kominn að ljúka ferli þróunarverkefnisins og bjóða öðrum sveitarfélögum aðgang að Skólavoginni. Árið 2010 tóku 17 sveitarfélög þátt í Skólavoginni með alls 36 skóla.

Verkefnið felst í eftirfarandi verkþáttum:

- **Að kanna árlega viðhorf nemenda, foreldra og starfsfólks til ákveðinna þátta í skólastarfinu**
- **Safnað er saman ýmsum tölulegum og rekstrarlegum upplýsingum hjá skólastjórum og skrifstofu sveitarfélags sem tengjast skólastarfinu. Þess má geta að rekstrarupplýsingar hér fara mun dýpra en áður hefur þekkt og gefur því mjög verðmætar samanburðarupplýsingar um rekstrarkostnað.**
- **Samanburður er gerður á árangri nemenda í 4., 7. og 10. bekk í íslensku og stærðfræði í samræmdum prófum ásamt framfarastuðli.**

Skólavogin er þannig ein leið til þess að uppfylla nýjar kröfur löggjafans um aukin verkefni sveitarfélaga við mat og eftirlit með gæðum skólstarfs.

MÁLEFNI TÓNLISTARSKÓLA

Sú staðreynd að tónlistarskólar eru starfandi í nær öllum sveitarfélögum landsins sýnir að sveitarstjórnir eru vel meðvitaðar um uppeldislegt, samfélagslegt og menningarlegt mikilvægi tónlistarfræðslu og tónlistarskóla fyrir íbúa sveitarfélaga. Starfsemi tónlistarskóla er þó almennt ekki talin til grunnþjónustu sem sveitarfélögum er skylt að veita.

Viðræður um hugsanlegar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði tónlistarfræðslu hafa staðið yfir með hléum allt frá árinu 2004. Út frá sjónarhóli sveitarfélaganna má segja að markmið endurskoðunarinnar sé þrífætt. Í fyrsta lagi þarf að leysa úr ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um ábyrgðar- og kostnaðarskiptingu þessara aðila. Lengi vel skiptu þessir aðilar til helminga kennslukostnaði við í tónlistarskólum. Að auki veitti ríkið stuðning til hljóðfærakaupa og einnig gátu minni sveitarfélög óskað eftir auknum stuðningi af ríkisins hálfu. Frá árinu 1989 var hins vegar gerð sú breyting að sveitarfélög bera allan kostnað vegna tónlistarskóla, að frátöldu námi á háskólastigi. Ekki hefur verið fullkomin sátt um þetta fyrirkomulag og hafa sveitarfélögin m.a. bent á að ríkið beri ábyrgð á rekstri framhaldsskóla og þess vegna sé eðlilegt að það greiði kostnað vegna tónlistarnáms frá og með 16 ára aldri. Á móti má þó vænta þess að sveitarfélögin gætu þurft að taka við nýjum verkefnum/kostnaði frá ríkinu. Í viðræðum ríkis og sveitarfélaga sem nú standa yfir hefur verið rætt um ýmsar leiðir til lausna á þessum ágreiningi.

Í öðru lagi þarf að kveða á um skyldur þessara aðila gagnvart tónlistarskólum og nemendum, sem og um heimildir hins opinbera til þess að forgangsraða og/eða takmarka fjárhagslegan stuðning sem þeir veita á þessu sviði. Þar má einkum nefna að kveðið verður skýrt á um það í lögum að stuðningur sveitarfélaga við tónlistarskóla takmarkist af fjárheimildum á hverjum tíma. Sveitarstjórnnum verði jafnframt heimilt að takmarka stuðning sinn með setningu almennra reglna um forgangs röðun, svo sem með hliðsjón af aldri nemenda og námsframvindu. Í viðræðunum er þannig gengið út frá því, með hliðsjón af álitum umboðsmanns Alþingis frá 2007, að fullorðið fólk eigi ekki endilega rétt á því að sveitarfélög niðurgreiði tónlistarnám þess.

Í þriðja lagi þarf að fjalla um þær kröfur sem gerðar eru til tónlistarskólanna og eftirlit með þeim. Í tengslum við þessi markmið þarf að sjálfsgöðu að skilgreina tilgang laganna og skapa heildstæða lagaumgjörð sem tónlistarskólar og stjórnsýslan geta starfað eftir. Sveitarfélögin telja æskilegt að í lögum verði kveðið á um það hvaða skilyrði skóli þarf að uppfylla til að mega kalla sig tónlistarskóla og auglýsa sig sem slíkan og að tónlistarskólum beri að veita upplýsingar um það við innritun hvort viðkomandi námsbraut teljist viðurkennt

nám skv. aðalnámskrá. Jafnframt þarf að finna lausn á atriði sem vafist hefur fyrir sveitarfélögum við framkvæmd gildandi laga, en það er hvernig bregðast skuli við áformum um stofnun nýrra tónlistarskóla. Þegar horft er til þess að fjármagn er iðulega af skornum skammti er það afstaða sambandsins að sveitarstjórn verði að geta synjað slíkum skólum um stuðning ef málefnalegar ástæður eru fyrir hendi.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hvað brennur helst á sveitarfélögum í málefnum tónlistarskólans í dag?*
- *Er þörf á að sveitarfélögin setji sér einhverjar samskipta- og verklagsreglur vegna nemenda sem stunda tónlistarskólanám utan lögheimilissveitarfélags?*
- *Hvar standa tónlistarskólar í forgangsröð útgjalda sveitarfélaganna?*

HAGRÆÐINGARMÖGULEIKAR SVEITARFÉLAGA Í UPPLÝSINGATÆKNIMÁLUM

Sveitarfélög hafa ekki náð að hagnýta sér nægilega vel ávinning af notkun upplýsingatækni í starfsemi sinni. Sama á við um ríkisstofnanir. Framþróun í rafrænni stjórnsýslu og rafrænni opinberri þjónustu hefur verið hægari hér á landi hin síðustu ár en í þeim Evrópulöndum sem Ísland vill bera sig saman við, þrátt fyrir að íslenskur almenningur virðist reiðubúnari til að nýta sér upplýsingatækni en í flestum öðrum Evrópulöndum. Ýmsir telja að skortur á miðlægum stuðningi sé mikilvæg ástæða fyrir hversu hægt hefur gengið. Þannig hefur sambandið til dæmis ekki haft bolmagn til að ráða starfsmann til að vinna að upplýsingatæknimálum sveitarfélaga, ólíkt því sem gerist í systursamtökum þess í nágrannalöndunum. Í verkefni ríkisins um upplýsingasamfélagið hefur skort skilning á mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög vinni saman að uppbyggingu rafrænnar stjórnsýslu.

Það eru ótvíræðir hagræðingarmöguleikar fyrir sveitarfélög í aukinni hagnýtingu upplýsingatækni og í auknu samstarfi þeirra á þessu sviði. Reykjavíkurborg telur sig t.d. geta sparað tugi milljóna króna á hverju ári við innleiðingu rafrænna reikninga. Borgin tekur þátt í undirbúningi slíks verkefnis í samstarfi við Icepro sem er vettvangur samstarfs um rafræn viðskipti og Fagstaðlaráðs í upplýsingatækni. Sveitarfélög gætu í meira mæli en nú haft samvinnu um útboð, innkaupasamninga, rekstur o.fl., bæði sín á milli og við B-hluta stofnanir sínar

og náð þannig kostnaði niður. Opinn hugbúnaður býður einnig upp á hagræðingarmöguleika.

Rafrænt flæði gagna milli fyrirtæka, einstaklinga og stofnana ríkis og sveitarfélaga er mikilvægur þáttur í að ná fram hagrænum ávinningi af rafrænni stjórnsýslu. Forsenda þess er samstarf opinberra aðila og atvinnulífsins um staðla og lausnir þannig að kerfin geti talað saman. Önnur mikilvæg forsenda er innleiðing rafrænna skilríkja og auðkenna. Það hefur hamlað framþróun hér á landi hversu lengi það mál hefur dregist á langinn. Búið var að gera samninga við bankana um innleiðingu en hrunið setti strik í reikninginn.

Ljóst er að sveitarfélögin þurfa á meiri leiðsögn að halda í þessu málum. Sambandið hefur sér til stuðnings kallað saman óformlegan hóp valdra sérfræðinga sveitarfélaga í upplýsingatæknimálum. Stjórn sambandsins samþykkti á fundi sínum í júlí sl. að óska eftir því að sá hópur semji drög að stefnumótun sambandsins í málaflokknum þar sem tekið væri mið af stefnu ríkisins og reynt að tryggja samræmda stefnu hins opinbera í upplýsingatæknimálum. Stjórnin samþykkti líka að leita eftir auknu samstarfi við ríkið. Í undirbúningi er stofnun Upplýsingatæknimiðstöðvar ríkisins. Mikilvægt er að skoða hugsanlega aðkomu sveitarfélaga að henni. Jafnframt er þörf á því að skoða hvernig er hægt að skipuleggja samstarf sveitarfélaga í upplýsingatæknimálum. Danir eru komnir mjög langt á veg í upplýsingatæknimálum og þar hafa ríki og sveitarfélög haft með sér náið samstarf. Danska sveitarfélagasambandið rekur fyrirtæki, Kombit¹⁷, sem hefur það hlutverk að veita sveitarfélögum sérfræðilega ráðgjöf gagnvart birgjum og standa fyrir sameiginlegum verkefnum sveitarfélaga. Það á enn fremur að styrkja hagsmunagæslu sveitarfélaganna gagnvart ríkinu í upplýsingatæknimálum og vinna að sameiginlegum stöðlum og öðrum sameiginlegum hagsmunamálum. Byggt er á því að flest verkefnið standi undir sér.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Á hvaða sviðum væri ávinningur af samstarfi sveitarfélaga um upplýsingatæknimál?*
- *Hvernig geta sveitarfélög skipulagt samstarf sitt á þessu sviði?*
- *Hvert ætti hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga að vera gagnvart upplýsingatæknimálum sveitarfélaga?*

¹⁷ <http://www.kombit.dk/>

HÓPUR 4

FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA, VERKEFNATILFLUTNINGUR OG FJÁRMÁLALEG SAMSKIPTI VIÐ RÍKIÐ

FJÁRMÁLALEG SAMSKIPTI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

Fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga eru eðli málsins samkvæmt mikil á hverjum tíma. Ríkisvaldið mótar stefnu í opinberum fjármálum, Alþingi tekur ákvörðun um hvaða þjónustu eigi að veita íbúunum og hvort ríki eða sveitarfélög eigi að annast framkvæmd hennar. Alþingi felur sveitarfélögum að annast þau verkefni sem kalla má einu nafni nærþjónustu við íbúana og á jafnframt að tryggja þeim fjármagn til að standa undir eðlilegum kostnaði við að framkvæma þjónustuna. Eftir því sem hlutur sveitarfélaganna í framkvæmd opinberrar þjónustu verður meiri þá verður það mikilvægara að fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga séu í markvissum, skipulögðum og raunsæjum farvegi. Slíkt fyrirkomulag gerir kröfur til beggja aðila. Ríkisvaldið verður að tryggja sveitarfélögum eðlilegt fjármagn til að standa undir lögbundnum og hefðbundnum verkefnum sínum. Sveitarfélögin bera aftur á móti ábyrgð á því að veita íbúunum lögskipaða þjónustu eftir því sem fyrir er mælt, af þeim gæðum sem eðlilegt er talið og á sem hagkvæmasta hátt.

Að mörgu leyti hafa samskiptin við ríkisvaldið verið í betri farvegi eftir bankahrunið en fyrir það. Jónsmessunefnd, þar sem farið er yfir ýmis samskipti milli ríkis og sveitarfélaga, hefur starfað reglulega. Efnahagsnefnd, sem er samstarfsvettvangur ríkisvaldsins og sveitarfélaganna um opinber efnahagsmál, hefur starfað vel og af samheldni síðastliðin misseri. Á vegum hennar hefur verið unnið að fjármálareglum fyrir sveitarfélögin svo og að hagstjórnarsamningi milli ríkis og sveitarfélaga. Þeirri vinnu lauk fyrir skömmu og hefur verið gefin út í sérstakri skýrslu. Verið er að endurskoða sveitarstjórnarlög og þar á meðal fjármálakafla laganna. Mun endanleg útfærsla hans taka mið af niðurstöðum skýrslunnar.

FJÁRMÁLAREGLUR

Efnahagsnefnd hefur eins og áður sagt unnið að útfærslu fjármálareglna fyrir sveitarfélögin. Við þetta verkefni hefur hún m.a. notið ráðgjafar frá Evrópuráðinu

og Alþjóða gjaldeyrissjóðnum. Markmið þessarar vinnu er að færa fjármálalegt regluverk sveitarfélaganna nær því sem gerist í þeim nágrannalöndum okkar sem oftast eru tekin til samanburðar. Einnig er tekið mið af því hvaða fjármálareglur gilda í ýmsum ríkjum innan Evrópusambandsins. Mikilvægt er að sveitarfélögin í landinu vinni eftir samræmdum fjármálareglum því dæmin sýna að ekkert sveitarfélag er eyland. Fjárhagslegir erfiðleikar í einu sveitarfélagi geta haft áhrif á öll sveitarfélög landsins.

Í skýrslu efnahagsnefndarinnar er mikið lagt upp úr fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Þar er meðal annars fjallað um hve miklar skuldir mega hvíla á sveitarsjóði til þess að fjárhagsleg áhrif þeirra fari ekki að íþyngja rekstrinum um of. Einnig er lögð áhersla á að það verði ekki heimilað að fjármagna rekstur sveitarfélaganna með lánsfé. Það á ekki að vera hægt fyrir þá íbúa sem búa í einhverju sveitarfélagi í dag að kaupa sér aukin lífsgæði fyrir fjármagn sem íbúar framtíðarinnar koma til með að greiða. Það er það sem á sér stað ef rekstur er fjármagnaður með lánsfé. Lagt er til að þeim sveitarfélögum sem eru mjög skuldsett verði gefinn ákveðinn árafjöldi til að ná settu markmiði. Almennt er lögð áhersla á nauðsyn þess að auka aga og formfestu við afdrifaríkar fjárhagslegar ákvarðanir. Jafnframt er lagt til að eftirlitsþátturinn verði styrktur og eftirlitsnefnd sveitarfélaga hafi til fleiri úrræða að grípa til að ná settu markmiði við störf sín.

Í tengslum við umræðu um fjármálaog reglur leggur efnahagsnefndin þunga áherslu á að forsenda þess, að það regluverk sem tengist fjármálastjórn sveitarfélaganna, verði styrkt verulega, er að vinnubrögð ríkisvaldsins taki sömuleiðis miklum breytingum. Sérstök áhersla er lögð á nauðsyn þess að lagafrumvörp og stjórnvaldsákvarðanir sem varða sveitarfélögin verði kostnaðarmetin með öguðum og formföstum hætti. Það er grundvallaratriði í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga að ríkisvaldið geti ekki fært sveitarfélögunum ný eða aukin verkefni án þess að fjármálaleg áhrif þess verði metin og bætt. Það er til dæmis gegnumgangandi þráður í umfjöllun um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga í handbók Evrópuráðsins um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga að nýjum eða auknum verkefnum hjá sveitarfélögunum fylgi tilsvarendi fjármunir. Á sama hátt verði tekið tillit til þess ef verkefnum er létt af sveitarfélögunum og útgjöld þeirra lækkuð.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Hverju munu þær tillögur að fjármálaog reglum sem kyntar hafa verið breyta fyrir sveitarfélögin?*
- *Hvaða tækifæri og ógnanir sjá sveitarfélögin í þeim tillögum að fjármálaog reglum sem kyntar hafa verið?*

- *Purfa sveitarfélögin að styrkja kostnaðarmat og kostnaðarvitund varðandi ný verkefni og nýjar áherslur í starfi sínu eins og þau krefjast af ríkinu?*

KOSTNAÐARMAT OG HAGSTJÓRNARSAMNINGUR

Í allt að tíu ár hefur staðið yfir umræða milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat á reglugerðardrögum og frumvörpum sem varða sveitarfélögin fjárhagslega. Þrátt fyrir ítrekaðar undirskriftir og samkomulag milli aðila þá hefur kostnaðarmat ekki náð þeirri stöðu að það sé talið eðlilegur og sjálfsagður hlutur við undirbúning allra stjórnvaldaákvæðana sem varða sveitarfélögin fjárhagslega. Það er grundvallaratriði fyrir alla hagstjórn í landinu, hvort sem er hjá ríki eða sveitarfélögum, að hafa glögga hugmynd um hvaða fjárhagsleg áhrif fylgja einstökum ákvörðunum.

Hérlendis hefur þeirri vinnureglu verið beitt sem meginreglu í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga að á nokkurra ára fresti er sett á laggirnar tekjustofnanefnd sem á að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga. Slík nefnd er sett á laggirnar þegar farið er að hrikta í rekstrarlegum forsendum sveitarfélaganna. Niðurstaðan er síðan yfirleitt að einhverjar lagfæringar eru gerðar á tekjustofnum sveitarfélaganna. Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er á hinn bóginn unnið eftir þeirri vinnuáferð að fulltrúar ríkis og sveitarfélaga setjast árlega niður og fara yfir fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Lagt er mat á rekstrarumhverfi sveitarfélaganna, hvað þau verkefni kosta sem þeim eru falin, hver eru fjárhagsleg áhrif nýrra lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsákvæðana frá fyrra ári og þannig mætti áfram telja. Umræðan fer síðan í formlegan samningaferil milli ríkis og sveitarfélaga og endar með ákveðinni niðurstöðu. Það ríkir kannski ekki alltaf mikil ánægja með niðurstöður þessara viðræðna en samskiptin eru í árlegum formföstum ferli þar sem báðir aðilar hafa tök á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

JÖFNUNARSJÓÐUR SVEITARFÉLAGA

Í þessu sambandi er mikilvægt að staðinn verði vörður um hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Mikilvægi hans er meira en nokkru sinni þegar erfiðleikar eru í þjóðarbúskapnum. Þá skiptir einnig meira máli en nokkru sinni að reglur hans séu þannig mótaðar að það fjármagn sem ætlað er til jöfnunar renni þangað sem mest þörf er fyrir það. Stjórnskipuð nefnd hefur skilað af sér hugmyndum um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Vinna stendur nú yfir um útfærslu þeirra hugmynda.

Það fyrirkomulag sem gildir við fjármögnun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er þannig fyrir komið að það kyndir undir hagsveifluna hverju sinni.

Jöfnunarsjóður fær tekjur sínar annars vegar sem ákveðið hlutfall af beinum og óbeinum skatttekjum ríkissjóðs og á hinn bóginn sem hlutfall af útsvarsstofni næstliðins árs. Í góðæri aukast tekjur jöfnunarsjóðsins að raungildi og þar með tekjur þeirra sveitarfélaga sem fá framlög úr sjóðnum. Það gerist óháð kostnaðarþróun við þau verkefni sem sveitarfélögunum er falið að sinna. Í niðursveiflu og samdrætti minnka tekjur jöfnunarsjóðsins aftur á móti en þá eykst jafnvel þörf sveitarfélaganna fyrir framlög úr sjóðnum. Áætla má að tekjur jöfnunarsjóðsins hafi minnkað um 3,0 ma.kr. að raungildi á síðustu tveimur árum vegna samdráttar í þjóðfélaginu. Niðursveiflu og samdrætti fylgir margháttaður kostnaðarauki fyrir sveitarfélögin. Útgjöld vegna húsaleigubóta og fjárhagsaðstoðar aukast í erfiðu árferði. Innheimtustofnun sveitarfélaga tekur meira fjármagn til sín vegna lakari innheimtu sem hefur í för með sér að minna verður eftir fyrir sveitarfélögin að fjármagna almenna þjónustu við íbúana. Sveitarfélögin leggja oft verulegt fjármagn fram til atvinnuuppbyggingar í niðursveiflu til að milda hagsveifluna. Á sama tíma minnka tekjur jöfnunarsjóðsins. Það liggur ljóst fyrir að þetta kerfi gengur ekki upp. Endurskoðun á reglum jöfnunarsjóðsins hefur yfirleitt beinst að því að leita leiða til að skipta þeim potti sem til staðar er á jafnari hátt en ekki hefur verið aukið við tekjur sjóðsins. Því leiðir það af sér að það sem kemur einu sveitarfélagi til góða er tekið af öðru þar sem upphæðin sem er til skiptanna eykst ekki. Af fjárlagagerð ríkisstjórnarinnar berast þær fréttir að til standi að fella niður aukaframlag til jöfnunarsjóðsins sem ætlað var til að mæta vanda illra staddra sveitarfélaga. Það liggur fyrir að ef að sú fyrirætlun gengur eftir þá mun fjárhagur margra sveitarfélaga versna verulega. Þar er fyrst og fremst um að ræða lítil og millistór sveitarfélög. Á sama tíma hefur fjárhagur stærri sveitarfélaga versnað verulega í kjölfar efnahagshrunsins. Fjárhaldsstjórn hefur þegar verið sett yfir eitt þeirra. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur enga burði til að koma að vanda þessara sveitarfélaga ef framlög til hans verða skert eins og fregnir hafa borist af.

Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Er fjármögnun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga rökrétt.*
- *Eru sveitarfélögin sátta við það fyrirkomulag að skipa tekjustofnanefndir og endurskoðunarnefndir um málefni jöfnunarsjóðsins með nokkurra ára fresti eins og gert hefur verið til þessa eða vilja þau vinna eftir öðru fyrirkomulagi?*

VERKEFNI SVEITARFÉLAGA OG FJÁRMÖGNUN ÞEIRRA

Í kjölfar efnahagshrunsins hefur staða ríkissjóðs veikst gríðarlega. Hann er nú mjög skuldsettur og er áætlað að um fimmta hver króna af tekjum ríkissjóðs fari

til greiðslu afborgana og fjármagnskostnaðar. Sökum þessa hefur ríkið gripið til verulegra skattahækkana. Í kjölfar efnahagshrunsins og gengishruni krónunnar hefur atvinnuleysi vaxið verulega og kaupmáttur rýrnað. Allur almenningur hefur því takmarkaðri fjárráð en fyrr. Sökum þessa er svigrúm sveitarfélaganna til að hækka skatta og þjónustutekjur til þess að gera takmarkað þar sem ríkisvaldið hefur hækkað skattaálögur sínar verulega. Því liggur það beinast fyrir að sveitarfélögin verða að fara að beina sjónum sínum í vaxandi mæli að því að taka ákvörðun um hvort þau hafi fjárhagslegt bolmagn til að sinna öllum þeim verkefnum sem ríkisvaldið hefur falið þeim. Þar má taka sem dæmi fornleifaskráningu. Sveitarfélögum var falið að sinna þessu verkefni á sínum tíma af ríkisvaldinu án þess að með fylgdu sérstakir fjármunir. Með ráðherrabréfi var því slegið föstu að þetta verkefni kostaði sveitarfélögin óverulega fjármuni ef nokkra. Reyndin hefur heldur betur orðið önnur. Fyrir liggur til dæmis að lítið sveitarfélag á landsbyggðinni þarf í ár að verja tugum miljóna króna til fornleifaskráningar í tengslum við gerð aðalskipulags fyrir sveitarfélagið án þess hreyft sé við einu eða neinu. Þegar afkoman fer versnandi þá þarf að kortleggja það nákvæmlega hvaða verkefnum áþekktum fornleifaskráningu er hægt að létta af sveitarfélögum án þess að grunnþjónusta við íbúana skerðist. Í Danmörku er nú farið árlega yfir verkefni sveitarfélaganna í samvinnu ríkis og sveitarfélaga með það að markmiði að létta verkefnum sem kosta um 500 m. DKR af sveitarfélögum svo sett efnahagsmarkmið ríkisstjórnarinnar náist. Dönsk stjórnvöld telja sig einfaldlega ekki hafa efni á lengur að gera allt það sem áður var talið sjálfsagt.

Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Hvernig mæta sveitarfélögin aukinni útgjaldaþörf og kostnaðarauka þegar takmarkaðri möguleikar eru en áður á aukinni skattheimtu og hækkun þjónustugjalda?*
- *Eru möguleikar fyrir hendi að létta verkefnum af sveitarfélögum og á að nýta þá?*

ÞJÓNUSTA VIÐ FATLAÐA FLYST FRÁ RÍKI TIL SVEITARFÉLAGA

Samkomulag hefur náðst við ríkisvaldið um að sveitarfélögin taki við málefnum fatlaðra 1. janúar 2011. Yfirtaka málefna fatlaðra felur í sér mikla ábyrgð fyrir sveitarfélögin. Miklu máli skiptir að vel takist til um við yfirfærslu þessa verkefnis. Þá er bæði átt við gæði og magn þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin munu veita svo og að kostnaður við þetta verkefni raski ekki fjárhagslegri stöðu sveitarfélaganna. Málefni fatlaðra er fjölpættur málaflokkur og viðkvæmur. Afar mikilvægt er að sveitarstjórnir takist á við þetta mikilvæga verkefni með

fjárhagslegu raunsæi og af ábyrgð. Samið hefur verið um að árið 2014 verði farið kerfisbundið yfir fjárhagslegar forsendur yfirlýsingar og þá reynsla sem skapast hefur. Þannig verður lagt mat á hvort fjárhagslegar forsendur yfirlýsingar hafi staðist. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að sveitarfélögin skuli efla með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga á sviði málefna fatlaðra, aldraðra og heilbrigðisþjónustu. Sveitarstjórnarstigið mun ekki eflast með tilflutningi verkefna eins og málefni fatlaðra nema að fyrrgreind atriði gangi upp.

Reynsla sveitarfélaga af yfirlýsingu grunnskólans á sínum tíma var á þann veg að miklu varðar að kjörnir fulltrúar og fulltrúar þeirra í nefndum og ráðum séu mjög meðvitaðir um fjárhagsleg áhrif þeirra ákvarðana sem teknar verða og leiða til herra þjónustustigs. Það er alltaf auðveldara að bæta við þjónustuna en að skera hana niður ef fjárhagslegur grundvöllur reynist ekki til staðar fyrir þeim ákvörðunum sem teknar hafa verið. Á sama hátt verður að tryggja að ríkisvaldið gangi ekki fram af festu og ákveðni og krefjist þess að sveitarfélögin uppfylli allar þær kröfur sem ríkisvaldið treysti sér ekki til meðan málaflökkurinn var á ábyrgð þess eftir að yfirlýsingin er um garð gengin.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hvað ber helst að varast eftir að yfirlýsingin á málefnum fatlaðra er komin til framkvæmda?*
- *Hvað er hægt að læra af yfirlýsingu grunnskólans?*
- *Hefur verið staðið nægjanlega vel að undirbúningi yfirlýsingarinnar hvað varðar fræðslu meðal sveitarstjórnarmanna?*

FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA

Nú þegar landsþing sveitarstjórnarmanna fer í hönd stendur yfir vinna við mótun frumvarps til fjárlaga ríkisins og undirbúningur að gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Á slíkum tímum er aldrei sem fyrr mikilvægt að forysta sambandsins og sveitarstjórnarmenn standi vaktina og sýni festu í hagmunagæslunni fyrir sveitarfélögin. Frá fjármálaráðherra berast þær upplýsingar að til standi á næsta ári að fella niður árlegt aukaframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að fjárhæð 1,0 ma.kr. Einnig að uppi séu áform um að hætta á næsta ári endurgreiðslu á um 1,4 ma.kr. útgjaldaauka sveitarfélaga vegna 1,65% hækkunar tyggingargjalds í upphafi þessa árs. Þetta verður til að magna enn frekar erfiða fjárhagsstöðu margra sveitarfélaga. Fyrirsjáanlegt er að tekjur sveitarfélaga af fasteignasköttum muni lækka um 1,2 ma.kr. árið 2011 vegna lækkingar fasteignamats og að auki muni einskiptistekjur af útgreiðslu

séreignarsparnaðar sem nema um 2,0 ma.kr. á þessu ári lækka umtalsvert á því næsta. Þessu til viðbótar standa sveitarfélög fremur veikt í aðdraganda að gerð kjarasamninga á næstunni vegna þess að ríkið taldi sig þess umkomið að hækka laun sinna starfsmanna meira en sveitarfélögin gerðu í síðustu samningum.

Að öðru óbreyttu má ætla að framlegð sveitarfélaga til að standa undir afskriftum, fjármagnskostnaði, afborgunum lána og framkvæmdum sem gert er ráð fyrir að verði um 6% af tekjum á þessu ári lækki í um 2% á því næsta. Það sjá allir að við slíka þróun verður ekki unað.

Á landsþingi sveitarfélaga árið 2006 var mótuð sú stefna að það ætti að flytja fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaganna. Þar voru fyrst upp talin málefni fatlaðra og málefni aldraðra. Nú er yfirfærsla á málefnum fatlaðra að sigla í höfn. Líklegt má telja að farið verði að vinna að undirbúningi að yfirfærslu á málefnum aldraðra í kjölfar þess. Það liggur hins vegar ljóst fyrir að eftir því sem meira flyst yfir af verkefnum frá ríki til sveitarfélaga þá mun fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaganna minnka. Eftir því sem sveitarfélögin bera ábyrgð á stærri hluta af opinberri þjónustu þá skiptir sú starfsemi sem fer fram á þeirra vegum æ meira máli í almennri hagstjórn. Því mun ríkið koma til með að styrkja regluverk í kringum fjármál sveitarfélaganna eftir því sem þau fara með stærri hluta af opinberri þjónustu. Þar á móti verða sveitarfélögin einnig að gera kröfur til ríkisvaldsins um að aðkoma þess að fjárhagslegum samskiptum við sveitarfélögin einkennist af fagmennsku og formfestu.

Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Hvernig eiga sveitarfélögin að bregðast við fyrirsjáanlegum tekjusamdrætti ef það gengur eftir sem hér er talið upp að ofan?*