

Sveitarstjórnarstigið til framtíðar

Ávarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga; landsþingsfulltrúar; aðrir gestir.

Ég vil byrja á því að óska sveitarstjórnarfólki til hamingju með kjörið í kosningunum í vor.

Það er í senn heiður og mikil áskorun að veljast til forystu í sínu sveitarfélagi. Íbúar hafa væntingar um að vel takist til við stjórn sveitarfélagsins síns og að það vaxi og dafni á komandi árum.

Sjálfur sat ég í sveitarstjórn Hrunamannahrepps í 15 ár og þar af sjö ár sem oddviti þannig að ég þekki vel þessa ábyrgð sem þið eru að takast á hendur.

Vissulega fer mikill tími í þessi störf, sem væri hægt að nýta með fjölskyldu og í ýmislegt annað, en ekki vildi ég vera án þessarar reynslu

Áhugaverðast er þó að vinna að framfaramálum með öllu því góða fólki sem starfar á þessum vettvangi, hvort sem það eru aðrir kjörnir fulltrúar, starfsmenn sveitarfélagsins og ekki síst íbúarnir sjálfir.

Störf kjörinna fulltrúa

Það er því ánægjulegt að sjá allan þann mikla fjölda fólks sem býður sig fram til ábyrgðar í sveitarstjórnnum landsins.

Mikil endurnýjun var í röðum kjörinna fulltrúa í vor. Rannsóknir sýna að tæp 60 % kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa snúa ekki til baka að loknum kosningum – og hefur hlutfallið farið hækkandi.

Endurnýjun er í sjálfu sér eðlileg og af hinu góða, en þegar um eða yfir helmingur kjörinna fulltrúa velur að halda ekki áfram í aðdraganda hverra kosninga þarf að staldra við – Kannski er réttara að kalla þetta **brottfall** frekar en endurnýjun.

Kannanir benda til þess að aukið álag, flóknari verkefni og að einhverju leyti lág þóknun skýri þessa stöðu.

Þá kann að vera að óvægin umræða á samfélagsmiðlun fæli fólk frá því að bjóða sig fram til slíkra starfa.

Þetta þarf að skoða og mun ég við tækifæri taka málið upp við stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Meðal annars þarf að meta hvort þörf er á að bæta kjör og vinnuskilyrði kjörinna fulltrúa frá því sem nú er.

Við getum hins vegar glaðst yfir því að hlutur kvenna í sveitarstjórnnum hefur aukist, en þær eru nú 47% kjörinna. Þá fáum við góðar fréttir af því að fleiri konur hafi tekið við sem bæjar- og sveitarstjórar en var á síðasta kjörtímabili.

Við Íslendingar erum fyrirmynd annarra þjóð þegar kemur að stöðu og viðhorfum í jafnréttismálum og framlag ykkar, kæra sveitarstjórnarfólk, skiptir miklu máli fyrir jafnréttisstarfið í landinu.

Þróun sveitarstjórnarstigsins

Þegar við lítum yfir farinn veg þá getum við sagt að þróunin í málefnum sveitarfélaga hafi verið jákvæð.

Sveitarstjórnarstigið gegnir þýðingarmiklu hlutverki fyrir samfélagið allt. Sveitarfélögin hafa stjórnarskrárvarinn rétt til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ráðstafa eigin tekjustofnum.

Þessi réttur hefur verið á hávegum hafður á Íslandi.

Sveitarfélögum hefur ekki verið gert að sameinast líkt og t.d. í Danmörku og Noregi – íbúarnir hafa sjálfir haft það í sínum höndum hvort þeir vilja að sveitarfélagið sameinist nágrennasveitarfélagi eða ekki.

Tekjustofnar sveitarfélaga eru þannig samsettir að í norrænum samanburði er hlutfall eiginfjármögnunar mun hærra hér á landi. Þá er horft til þess hve hátt hlutfall útsvar og fasteignaskattar eru í heildartekjum þeirra – og hve lágt hlutfall kemur í gegnum jöfnunarkerfi.

Hlutdeild Jöfnunarsjóðs í heildartekjum sveitarfélaga er t.d. um 13% - en er allt að 50% sambærilegu kerfi í Noregi. Útsvarið og fasteignaskattar samanlagt eru á hinn bóginn um 70% hér.

Eðlileg umræða og skoðanaskipti fer fram um það hvort tekjustofnar séu nægjanlegir frá einum tíma til annars – en sem betur fer hafa ríki og sveitarfélög náð að semja sig til niðurstöðu í flestum slíkum álitamálum.

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga hefur líka tekið breytingum. Verkefni hafa færst til sveitarfélaga á umliðnum árum – markmiðið er að tryggja að ákvarðanir séu teknar sem næst þeim sem þjónustunnar njóta.

Yfirfærsla grunnskólans árið 1996 og málefna fatlaðs fólks 2011 var mjög mikilvæg leið til að efla og styrkja sveitarstjórnarstigið hér á landi.

Þetta hefur leitt til þess að hlutur sveitarfélaganna í opinberum búskap hefur vaxið, tekjur sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu var innan við 7,5 prósent 1980 en er nú komið vel yfir 12 og hálf prósent.

Við erum þó fjarri því að ná þeirri hlutdeild sem sveitarfélög á Norðurlöndum hafa í þessum sambandi. Það skýrist að einhverju leyti af því að þar er fylkin eru einnig talin með sveitarstjórnarstiginu – hið svokallaða þriðja stjórnsýslustigi.

Það er vilji fyrir því að halda áfram á þessari braut. Öldrunarmál og rekstur framhaldsskóla hafa t.d. verið nefnd sem ákjósanleg verkefni sveitarfélaga. Með því móti væri hægt að samþætta sambærileg verkefni á einu stjórnsýslustigi, nýta betur fé skattborgaranna og umfram allt – bæta þjónustuna.

Þá er vert að nefna að margvíslegar umbætur voru innleiddar með sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi í ársbyrjun 2012. Fjármálakafli laganna tók gagngerum breytingum m.a. með tilkomu nýrra fjármálareglna. Ennfremur voru ákvæði laganna um byggðasamlög og samstarfsverkefni bættur til að auka gengsæi og skýrleika varðandi framsal á valdheimildum sveitarstjórna.

Ég tel að samstarf ríkis og sveitarfélaga sé í föstum og góðum skorðum. Lögin kveða á um reglulegt samráð sveitarstjórnarráðherra og fjármálaráðherra með stjórn sambandsins.

Svokölluð Jónsmessunefnd fundirbýr fundina og fjallar jafnframt um þau mál sem efst eru á baugi í samskiptum ríkis og sveitarfélaga hverju sinni.

Ríkisstjórnin er líka meðvituð um um mikilvægi sveitarfélaganna - í stefnuyfirlýsingu hennar er lýst yfir vilja til að auka samráð við sveitarfélögin um verkefni þeirra og fjárhagsleg samskipti.

Vinna er þegar hafin við að skilgreina hlutverk landshlutasamtaka og styrk sveitarfélaga til að rísa undir nauðsynlegri þjónustu.

Þá vill ríkisstjórnin treysta enn betur samráð og stuðning við ykkur er varðar uppbyggingu innviða, byggðapróun og fjármálaleg samskipti.

Áskoranir sem sveitarstjórnarstigið stendur frammi fyrir

En – ágæta sveitarstjórnarfólk – þrátt fyrir þessa jákvæðu þróun stendur sveitarstjórnarstigið frammi fyrir margvíslegum áskorunum sem við þurfum að ræða og taka afstöðu til – hvernig ætlum að bregðast við.

Í fyrsta lagi gera íbúarnir eðlilega kröfu um góða þjónustu á öllum sviðum.

Samkvæmt niðurstöðum könnunar sem nefnd á vegum ráðuneytisins vann kalla íbúar sveitarfélaga eftir góðri þjónustu og góðu mannlífi en virðast minna uppteknir af því hver veitir þjónustuna.

Í öðru lagi hafa komið til ný lagafyrirmæli sem leggja auknar kröfur á stjórnslu sveitarfélaga. Ég hef nefnt sveitarstjórnarlögin, sem hafa aukið kröfur um formfestu og aga í stjórnslu og fjármáum sveitarfélaga.

Ný lög um opinber fjármál gera ráð fyrir miklu meiri samhæfingu og samstillingu en áður og eftir því sem hlutur sveitarfélaganna í opinberum búskap stækkar vex þörfin fyrir samráð á þessu sviði.

Upplýsingalögum gera einnig ríkar kröfur um aðgengi almennings að gögnum og upplýsingum.

Þá eru verið að innleiða nýja löggjöf á sviði persónuverndar sem leggur miklar og að einhverju leyti nýjar skyldur á opinbera aðila. Sveitarfélögin fara ekki varhluta af þeim breytingum og eru að gera viðeigandi ráðstafanir til að mæta þeim skyldum.

Í þriðja lagi eru allskonar áskoranir tengdar breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar. Meðallíftími lengist og við erum virkari lengur en áður í félagslífi og samfélaginu öllu.

Erlendir ríkisborgarar og innflytjendur eru nú hærra hlutfall þjóðarinnar en áður.

Þá hefur þéttbýlismyndun gengið hratt fyrir sig, ekki bara á höfuðborgarsvæðinu, við sjáum einnig byggðalögin allt þar í kring vaxa með miklum hraða.

Nýrri byggðaáætlun er hins vegar er ætlað að jafna tækifæri allra landsmanna óháð búsetu.

Í fjórða lagi stöndum við frammi fyrir miklum umbyltingum í tækni.

Rafræn stjórnsýsla riður sér til rúms og fjórða iðnbyltingin er hafin og fer á ógnarhraða þar sem gervigreind, sjálfkeyrandi bílar, drónar eru meðal orðin hluti af daglegu lífi

Þetta allt er að gerast NÚNA.

Í nýrri samgönguáætlun er t.d. verið að leitast við að ná utan um þau tækifæri sem nútíma tækni býður upp á í dag og næstu árin.

Að lokum vil ég nefna umhverfis- og loftlagsmál, þar eru risaverkefni framundan. Sveitarfélögin eru og verða lykilaðilar í að vinna að sjálfbærum lausnum á öllum sviðum.

Ríkisstjórn Íslands samþykkti nýlega tillögur verkefnastjórnar um forgangsröðun á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Þið ætlið á þessu landsþingi að ákveða aðkomu sveitarfélaganna að verkefninu, en virk þátttaka ykkar er gríðarlega mikilvæg.

Þannig að áskoranirnar eru margar og stórar.

Stærð og geta sveitarfélaganna

Á sama tíma stöndum við frammi fyrir því að mörg sveitarfélaganna eru fámenn. Og sú spurning gerist áleitnari hvort þau séu nægjanlega vel í stakk búin til að takast á við þessarar áskoranir.

Meira en helmingur sveitarfélaga er með færri en eittþúsund íbúa, það er að segja 39, og 25 sveitarfélög hafa færri en 500 íbúa – ríflega þriðjungur!

Verkefnisstjórn um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga, sem skilaði álitinu og tillögum á síðasta ári – sem verður rædd hér á landsþinginu – komst að þeirri niðurstöðu að sveitarfélögin væru of fámenn. Það viðhorf hafi einnig komið fram í samtölum verkefnisstjórnar við sveitarstjórnarfólk um land allt.

Mikill tími og fjármunir fara í rekstur sveitarfélaga og of lítið er aflögu til stefnumótunar og til að móta framtíðarsýn fyrir sveitarfélögin. Það var mat verkefnisstjórnar að núverandi sveitarstjórnarskipan sé að hluta til haldið við með samstarfi á milli sveitarfélaga, með samningum um samvinnu, byggðasamlögum eða á vettvangi landshlutasamtaka. Núverandi uppbygging Jöfnunarsjóðs komi þar einnig við sögu.

Ég get tekið undir þetta.

Ráðuneytið hefur skoðað þessi mál sérstaklega og kallað eftir öllum samningum sem hvert og eitt sveitarfélag gerir við önnur sveitarfélög um samrekstur verkefna. Markmiðið er að afla heildstæðra upplýsinga um þá samstarfssamninga sem starfað er eftir og leggja mat á hversu vel þeir samræmast kröfum sem gerðar eru til slíkra samninga.

Þessi athugun leiðir einnig í ljós ákveðið munstur þegar hver landshluti er tekin fyrir með hliðsjón af því hvaða sveitarfélög innan landshlutans vinnan saman.

Tökum Suðurland sem dæmi – mitt góða svæði sem ég þekki vel. Þar vinna sveitarfélögin mikið saman í formi byggðasamlaga er. Samstarfið fylgir oft á tíðum hinum gömlu sýslumörkum, þ.e. Árnessýsla, Rangárvallasýsla og Vestur-Skaftafellssýsla, en Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjar skera sig þó

úr hvað þetta varðar. Svo fer auðvitað einnig fram samstarf einstakra sveitarfélaga innan sýslumarkanna og á milli þeirra.

Þetta samstarf gengur allt ljómandi vel – segja menn – en er það alltaf svo?

Stóra spurningin er – Viljum við hafa þetta svona?

Verkefnisstjórn um stöðu og framtíð sveitarfélaga komst amk. að þeirri niðurstöðu að fjöldi samninga um samvinnu og fjöldi byggðasamlaga undirstriki nauðsyn þess að fækka og stækka sveitarfélög, m.a. til þess að auka gagnsæi og tryggja lýðræðislegt umboð kjörinna fulltrúa gagnvart íbúum.

En hvað viljum við, kæra sveitarstjórnarfolk, gera? Hvernig sjáum við þetta fyrir okkur eftir 10 eða 15 ár.

Frekari umbætur – efling sveitarstjórnarstigsins

Við getum byrjað á því að velta fyrir okkur valkostum og taka umræðuna þaðan.

Fyrsti valkostur væri t.d. að gera ekki neitt – láta þetta bara gerast af sjálfu sér.

Það má alveg segja að árangur hafi náðst hvað fjölda sveitarfélaga varðar – þau voru um 200 árið 1990 en eru núna 72. En hættan er sú að sveitarfélögin þróist með ólíkum hætti, stefnulítið og geta þeirra til að sinna verkefnum og skyldum verði afar ólík.

Annar valkostur væri sá að halda áfram þessum reglulegu átaksverkefnum – þar sem stjórnvöld bjóða fram einhverja fjármuni og setja skilyrði um að tillögur verði settar fram í sveitarfélögum og um þær kosið.

Það var gert árið 1994 og aftur 2005 – en enginn sérstakur árangur held ég megi segja, kannski einhver óbein áhrif.

Verkefnisstjórnin benti á að komin ákveðin þreyta í slík átaksverkefni, þau skapi alltaf einhverja úlfúð í héraði og þá sé betra að fá ákvörðunina að ofan.

Þriðji valkosturinn væri að setja lög sem ákveða sveitarfélagaskipanina. Það væri t.d. hægt að setja ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í sveitarstjórnarlög, t.d. eittþúsund líkt og frumvarp sem Kristján Möller þáverandi sveitarstjórnarráðherra kynnti í ríkisstjórn árið 2009.

Eistland fór t.d. þessa leið, það voru sett lög og sveitarfélögin höfðu eitt og hálf t ár til að ná markmiðum um lágmarkíbúafjölda. Ég kynnti mér nýlega þeirra mál og hitti m.a. formann sambands sveitarfélaga þar – hann fullyrti að þegar allt væri um garð gengið hefði þetta bara verið hið besta mál.

Fjórdi valkosturinn gæti verið sá að bú til þriðja stjórnsýslustigið – líkt og Finnar eru að gera um þessar mundir.

Þar hafa menn ákveðið að hverfa frá þeirri stefnum að sameina sveitarfélögin með frjálsum kosningum en færa þess í stað meginþorra verkefna þeirra til hinna nýju landshlutabundnu stjórnsýslueininga.

Sveitarfélögin missa um 60% tekjum sínum – en fá að vera í friði með þau verkefni sem skilin eru eftir.

Ég held þó að fæstir hér inni séu spenntir fyrir þessum valkosti.

Fimmti valkosturinn væri sá að fara blandaða leið, og þá væri ég að horfa á annan og þriðja valkost.

Byrja á átaki þar sem sveitarfélög hafa tiltekin tíma, segjum fjögur til átta ár til að ná tilteknum markmiðum í frjálsum sameiningum.

Samhliða yrði veittur rausnarlegur stuðningur úr Jöfnunarsjóði við sameiningar og til endurskipulagningu á stjórnsýslu og skuldalækkunar. Ég gæti séð það fyrir mér að allt að 15 milljarðar færu í slíkan stuðning á tímabilinu – að Jöfnunarsjóður legði verkefninu til milljarð á ári í 15 ár.

Ef til vill næðist einnig samstaða um einhverja með fjármögnun ríkisins.

Eftir að þessu fjögurra til átta ára tímabili lyki tæki hins vegar gildi nýtt ákvæði sveitarstjórnarlaga um **lágmarksíbúafjölda**. Þau sveitarfélög sem ekki hefðu nýtt tímamann til að ná settu markmiði þyrftu þar með að sameinast nágrannasveitarfélagi til að uppfylla skilyrði laganna um íbúafjölda.

Ekki kæmi til íbúakosninga um sameiningar frá þeim tíma – heldur yrði um skyldubundna sameiningu að ræða – líkt og verkefnisstjórnin lagði til.

Ég verð að segja að þetta er sú leið sem mér hugnast best – en ég hlakka til að heyra ykkar sjónarmið.

Tekjustofnar og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Samhliða þessum breytingum þyrftum við einnig að huga að ýmsum útbótum á tekjustofnakerfinu.

Málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hafa verið til umræðu í langan tíma án þess að heildaruppstokkun á kerfinu hafi farið fram. Menn hafa bent á að núverandi skipulag sjóðsins hamli sameiningum og dragi þannig úr hvata til umbóta. Bent

er á að sjóðurinn ívilni litlum sveitarfélögum á kostnað stærri, og að sveitarfélög sem nýta ekki útsvarsheimildir að fullu fái það bætt úr Jöfnunarsjóði.

Ég hef kynnt mér tillögur um breytingar á þessu kerfi. Þær ganga út á að byrja með einfalda aðlögun á gildandi regluverki og í framhaldinu, t.d. þegar liggur nánar fyrir um sameiningarmál sé hægt að taka stærra skref.

Þessi leið hugnast mér ágætlega en vil gjarnan hlusta á ykkar sjónarmið.

Þessi vinna heldur því áfram, en ég vil undirstrika að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir mikilvægu hlutverki við það að jafna aðstöðu sveitarfélaga og tryggja að þau geti sinnt sínum lögbundnu verkefnum óháð stærð og staðsetningu.

Byggðaleg þýðing sjóðsins er einnig mikil og ég sem ráðherra byggðamála hlýt að minna okkur á að allar breytingar sem verðar gerðar þurfa að hafa slík sjónarmið að leiðarljósi.

Hvað aðra tekjustofna varðar þá er það vilji ríkisstjórnarinnar að færa gistináttagjaldið til sveitarfélaganna á kjörtímabilinu. Gjaldið skilar nú um 1,4 milljarði í ríkissjóð og það væri þá sú fjárhæð sem við erum að tala um að óbreyttum lögum.

Það er síðan sérstök umræða hvernig fjármagninu verður skipt á milli sveitarfélaga. Þar eru ýmsar leiðir færar, t.d. að horfa til þess hvar tekjurnar verða til. Það er þó ekki bara þar sem sveitarfélög verða fyrir útgjöldum vegna mikils fjölda ferðamanna, ferðamenn fara víða um og uppbygging innviða og þjónustu er í gangi um allt land. Því dugar sú leið ekki ein og sér – við þurfum að mínu mati að horfa á blandaða leið þar.

Að endingu nefna það réttlætismál að jafna þarf betur tekjur sem sveitarfélög hafa af mannvirkjum sem nýtt eru til orkuframleiðslu og dreifingar. Á þessu sviði eru margvísleg mannvirki ekki metin fasteignamati eða undanþegin álagningum meðan lagðir eru fasteignaskattar á önnur. Þau sveitarfélög sem eru svo lánsöm að stöðvarhúsið lendir á þeirra svæði fá góðar tekjur en hin ekkert.

Þetta þekkið þið vel og ég held að við getum öll verið sammála um að það er réttlætismál að gera breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna hvað þetta varðar. Þjóðskrá Íslands hefur unnið fyrir ráðuneytið nokkrar sviðsmyndir sem sýna hvernig hægt væri að ná slíkum markmiðum. Það væri síðan samningsatriði hve tekjuauki sveitarfélaga gæti orðið við slíka breytingu.

Ég hef ákveðið að skipa starfshóp með fulltrúum ykkar og fleiri aðilum til að vinna áfram með þær hugmyndir sem liggja á borðinu og móta tillögur í þessa veru.

Stefnumótun í sveitarstjórnarmálum - Lokaorð

Ágætu landsþingsfulltrúar.

Verkefnishópurinn um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga lagði til að stjórnvöld marki skýra langtímastefnu fyrir sveitarfélög til allt að 20 ára þar sem allt er undir, byggðamál, samgöngumál og fjármál sveitarfélaga. Kallað var eftir nýrri nálgun; horft verði til sveitarfélaga út frá þeirri þjónustu sem þau eru að veita og sem þeim er ætlað að veita, hún kortlögð og útfærð meðal annars með tilliti til landfræðilegra og lýðfræðilegra þátta.

Ég er hjartanlega sammála þessari áherslu og hef þegar tekið fyrsta skrefið. Með nýjum lögum sem Alþingi samþykkti í júní síðastliðinn verða áætlunum á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála samræmdar.

Við í samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytinu leyfum okkur að halda því fram að með þessum breytingum sé verið að marka nýja hugsun í opinberri stefnumótun.

Við setjum fram skýra framtíðarsýn fyrir okkar málaflokka.

Sveitarstjórnarstigið er þar ekki undanskilið því nú er lögbundið að taka saman í eina áætlun stefnumörkun ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Ráðherra málaflokksins skal leggur að minnsta kosti á þriggja ára festi fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði.

Það er því kærkomið, við upphaf þessarar vinnu, að fá tækifæri til að hitta ykkur hér á Akureyri, heyra sjónarmið og áherslur ykkar um það sem gæti orðið efni og inntak stefnumörkunar til framtíðar fyrir sveitarstjórnarstigið.

Ég veit að sjónarmiðin verða ólík og áherslurnar mismunandi. En verkefnið er skýrt – við ætlum saman að móta eina stefnu fyrir íslensk sveitarfélög, fyrir framtíðin.

Ég er sammála mati verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga, að jarðvegur sé til breytinga á sveitarstjórnarstiginu sem nauðsynlegt er að gefa gaum og nýta.

„Framtíðin er hér“ er yfirskrift þessa landsþings – Ég segi: Framtíðin er núna.

Kæru landsþingsfulltrúar. Ég hlakka til samtalsins við ykkur og samstarfsins – mínar dyr í ráðuneytinu standa alltaf opnar fyrir ykkur.

Ég vil að endingu þakka Halldóri Halldórssyni kærlega fyrir hans góðu störfu í þágu Sambands íslenskra sveitarfélaga og óska honum góðs gengis á nýjum vettvangi.

Gangi ykkur vel í störfum ykkar.