



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

# **Skilagrein og tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins**

**Febrúar 2012**



## Skilagrein og tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins

Hinn 14. mars 2011 skipaði innanríkisráðherra nefnd sem hafði því hlutverki að gegna að vinna að frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins. Í nefndinni sátu: Þorleifur Gunnlaugsson varaborgarfulltrúi, formaður og verkefnisstjóri, Gunnar Svavarsson, áður bæjarfulltrúi í Hafnarfirði og þingmaður, Eva Sigurbjörnsdóttir, sveitarstjórnarfulltrúi í Árneshreppi, tilnefnd af innanríkisráðherra, Gunnar Einarsson, bæjarstjóri í Garðabæ, Ragnheiður Hergeirsdóttir (kjörin varaformaður), sveitarstjórnarfulltrúi í Árborg, og Guðrún María Valgeirsdóttir, sveitarstjóri í Skútustaðahreppi, tilnefnd af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með nefndinni starfaði Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu. Að auki komu að starfi nefndarinnar Árný G. Ólafsdóttir fulltrúi og Þorleifur Óskarsson sérfræðingur.

Nefndin hefur fjallað um stöðu verkefna sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið og hafa verið í vinnslu á vettvangi stjórnvalda og Sambands íslenskra sveitarfélaga og stuðst við stefnumörkun ríkisins og sambandsins. Nefndin hefur haldið 14 fundi. Þá hefur formaður ferðast víða um land til að kynna sér sjónarmið sveitarstjórnarfólks auk þess að fylgjast með verkefninu Sóknaráætlanir landshluta/Ísland 2020.

Fyrir hönd innanríkisráðuneytisins undirbjó nefndin og skipulagði ráðstefnu sem ætluð var sveitarstjórnarfólki og öllu áhugafólki um aukið lýðræði. Markmið hennar var að örva umræður um nýjar leiðir í lýðræðismálum. Ráðstefnan var haldin 14. september 2011 í Tjarnarsal Ráðhúss Reykjavíkur (sjá heimasíðu innanríkisráðuneytisins).

Nefndin ákvað að standa fyrir umfangsmikilli könnun meðal sveitarstjórnarfulltrúa og alþingismanna um afstöðu þeirra til ýmissa mála er varða lýðræðismál, sameiningarmál og samvinnu sveitarfélaga. Könnunin var unnin af prófessor Grétari Þór Eyþórssyni við Háskólann á Akureyri. Niðurstöður hennar eru um margt athyglisverðar en þær voru kynntar á málþingi um eflingu sveitarstjórnarstigsins á Akureyri 10. febrúar 2012. (Könnunin, „Íslensk sveitarstjórnarmál í brennidepli“, er aðgengileg á heimasíðu innanríkisráðuneytisins [www.innanrikisraduneyti.is](http://www.innanrikisraduneyti.is)). Málþingið var samvinnuverkefni nefndarinnar og Háskólans á Akureyri.

Nefndin fékk á sinn fund fjölmarga gesti sem upplýstu nefndarmenn og svöruðu spurningum þeirra um fjölda mála og verkefni sem varða verkefni nefndarinnar.

Meðal þess sem nefndin fór yfir og fjallaði um er eftirfarandi:

- Ísland 2020 með áherslu á sóknaráætlanir landshluta.
- Skýrslu starfshóps um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Tillögur tekjustofnaneftirfarandi.
- Ársskýrslu eftirlitsnefndar um fjármál sveitarfélaga.
- Frumvarp til sveitarstjórnarlaga.
- Frumvarp til umferðarlaga.
- Upplýsingar um stöðu mála varðandi flutning á málefnum fatlaðra.
- Áformaðan flutning á málefnum aldraðra frá ríki til sveitarfélaga.
- Hugmyndir að öðrum verkefnaflutningi.
- Nýjar áherslur í almenningsamgöngum og fyrirhuguð samvinna ríkis og sveitarfélaga á því sviði.
- Aukið íbúalýðræði og nýjar leiðir í þeim efnum.
- Mannréttindamál.
- Áherslur Sambands íslenskra sveitarfélaga og stefnumörkun þess fyrir árin 2011 til 2016.
- Viðhorf sveitarstjórnarmanna og alþingismanna til sveitarstjórnarstigsins og málefna þess.
- Upplýsingasamfélagið, fjarskipti, rafræna stjórnsýslu og rafræn skilríki.

Í vinnuskjali (nú undir heitinu „Vinnuskjal og tillögur“) sem nefndin sendi á rafrænu formi til kjörinna sveitarstjórnarmanna og annarra aðila sem málið varðar óskaði hún eftir viðbrögðum og mati á ýmsum álitamálum. Þar eru kynnt og fjallað um stöðu margvíslegra verkefna sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið og má þar nefna: verkaskiptingu og verkefnaflutninga frá ríki til sveitarfélaga, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, fjármál, sameiningarmál, samvinnu og stjórnsýslu sveitarfélaga, svæðasamvinnu, lýðræðisumbætur og mannréttindamál, svo nokkuð sé nefnt.

Í vinnuskjalið hefur nefndin safnað saman og gert aðgengilegar margvíslegar upplýsingar um sveitarstjórnarmál. Nýtist vinnuskjalið vel sveitarstjórnarfólki og öðru áhugafólki um málefni sveitarfélaga – það er vísir að handbók og lifandi umræðuskjal. Vinnuskjalið og önnur gögn eru aðgengileg á heimasíðu innanríkisráðuneytisins, [www.innanrikisraduneyti.is](http://www.innanrikisraduneyti.is).

Fljótlega eftir að nefndin hóf störf komst hún að þeirri niðurstöðu að efla bæri starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í því skyni lagði hún til og fékk samþykkt hjá ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að sjóðurinn hafi heimild til að styrkja verkefni sem landshlutasamtök taka að sér með samningum við ríkið þótt verkin tengist ekki beinlínis sameiningum sveitarfélaga.

Þá vill nefndin leggja áherslu á að auka þurfi vægi og virðingu sveitarstjórnarstigsins í skipulagi Alþingis og í stjórnsýslu ríkisins. Heiti málaflokksins þyrfti að vera sýnilegt, t.d. í nefndarskipan Alþingis en í nýrri skipan þess heyrta sveitarstjórnarmál undir umhverfis- og samgöngunefnd. Þá telur nefndin einnig mikilvægt að tryggt verði að kjör og starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks verði í samræmi við ábyrgð og skyldur.

Hér á eftir er gerð grein fyrir tillögum og áherslum nefndarinnar. Nefndin leggur áherslu á að tillögum hennar verði fylgt eftir og innleiðing þeirra unnin í samáði við hagsmunaaðila.

Frekari rökstuðning er að finna í vinnuskjali nefndarinnar sem er fylgiskjal með þessari skilagrein.

# Tillögur og áherslur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins

## Lýðræðismál, þátttaka borgaranna og rafræn stjórnsýsla

Nefndin fagnar þeirri þróun sem á sér stað á þessu sviði, nýjum ákvæðum í sveitarstjórnarlögum sem tryggja betri upplýsingar til íbúa um málefni sveitarfélags og aðkomu þeirra að ákvarðanatöku. Nokkur sveitarfélög hafa tekið frumkvæði að aukinni þátttöku íbúa í ákvarðanatöku með beinum kosningum og auknu samráði. Þessi þróun mun halda áfram og er mikilvægt að ríkisvaldið, Samband íslenskra sveitarfélaga og einstakar sveitarstjórnir styðji þessa þróun eins og kostur er.

Þó svo að Íslendingar séu tæknivæddir og flest heimili séu tölvuvædd og nettengd stendur Ísland nágrennandi að baki hvað varðar framboð á rafrænni þjónustu. Danmörk er talin vera til fyrirmyndar á þessu sviði. Þar hefur verið þróuð ein gátt ([www.borger.dk](http://www.borger.dk)) fyrir alla rafræna þjónustu í landinu en í hagræðingarátaki þar er eitt helsta sóknarfærið talið vera á þessu sviði. Það er því eftir miklu að slægjast; hagræðingu, bættri þjónustu við íbúana, betra aðgengi að upplýsingum og auknu lýðræði.

Tillögur og áherslur nefndarinnar:

### Rafræn stjórnsýsla

1. Til að auðvelda almenningi notkun rafrænnar stjórnsýslu hafi innanríkisráðuneytið, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, forgöngu um að rekin sé ein þjónustugátt, Ísland.is, fyrir rafræna þjónustu hins opinbera. Ísland.is er rekið af Þjóðskrá Íslands en í þriggja manna stjórn stofnunarinnar er fulltrúi innanríkisráðuneytis og fulltrúi tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Bæði stjórnsýslustigin, ríki og sveitarfélög, hafi þannig vettvang til þróunar og daglegs rekstrar þjónustugáttarinnar.
2. Opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, hafi samstarf um og samnýti lausnir á sviði rafrænnar stjórnsýslu eins og kostur er. Dæmi um slíkar lausnir er rafræn þjónusta með áherslu á sjálfsafgreiðslu og samræmd umsóknareyðublið í málaflokkum sem undir sveitarfélög heyrar, t.d. húsaleigubætur.
3. Annað dæmi um lausn sem eðlilegt er að samnýta er sameiginleg, miðlæg auðkenning (með rafrænum skilríkjum eða veflykli ríkisskattstjóra) sem þegar er til staðar á Ísland.is og sveitarfélög geta nýtt sér.

### Lýðræðisleg þátttaka

4. Innanríkisráðuneytið hafi forgöngu um gerð einna laga um kosningar í stað aðskildra laga eftir mismunandi tegundum kosninga. Í slíkum lögum verði sett regluverk um rafrænar kosningar, þar með talin gerð og notkun rafrænnar kjörskrár. Einnig hvetur nefndin til þess að úttekt verði gerð á kostum og göllum mismunandi aðferða við persónukjör.
5. Innanríkisráðuneytið hafi forgöngu um, í samvinnu við sveitarstjórnarstigið, að greiða fyrir rafrænni framkvæmd undirskriftasafnana, skoðanakannana, íbúakosninga og annarra rafræna þátttökumöguleika almennings.
6. Sveitarfélög vinni með ráðuneytum undir forystu innanríkisráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga að því að prófa og finna bestu leiðir til að auka möguleika almennings til lýðræðislegrar þátttöku á netinu.
7. Hafist verði handa við tilraunaverkefni í framkvæmd undirskriftasafnana, skoðanakannana og fleiri þátta í þeim tilgangi að byggja upp þekkingu opinberra aðila og efla traust almennings á

slíkri framkvæmd.

## Forsendur

- Öllum íbúum landsins óháð búsetu verði tryggður aðgangur að öruggri háhraðatengingu án tillits til þess hver veitir þjónustuna.
- Flýta þarf dreifingu og almennri notkun á öruggum rafrænum skilríkjum því þau eru forsenda þess að hægt sé að gera rafrænar kosningar mögulegar, auk þess sem þau eru mikilvægur þáttur í opinni, rafrænni stjórnsýslu.

## Mannréttindamál

Á vegum innanríkisráðuneytisins er nú unnið að landsáætlun í mannréttindamálum þar sem stefnt er að því að ríki, sveitarfélög, fræðasamfélagið og hagsmunahópar hafi samvinnu um að móta framtíðarsýn í málaflokknum. Ljóst er að sveitarfélögunum bíða mikil verkefni sem tengjast skuldbindingum í mannréttindamálum sem Ísland hefur gengist undir. Má þar m.a. nefna nýjar áherslur í jafnréttismálum kynjanna, málefnum innflytjenda, aldraðra, fatlaðra og loks jafnrétti til búsetu. Öll þessi viðfangsefni og fleiri varða að stórum hluta mannréttindi þegnanna og jafnræði íbúanna.

Nefndin leggur áherslu á:

- Að í framhaldi af landsáætlun í mannréttindamálum verði gerð lausnarmiðuð framkvæmdaáætlun.
- Að ríki og sveitarfélög sameinist um aðgerðir til að efla mannréttindi innflytjenda í íslensku samfélagi með sérstakri áherslu á velferð barna af erlendum uppruna.
- Að unnið verði að gerð samræmdrar aðgerðaáætlunar um jafnrétti kynjanna, útrýmingu kynbundins ofbeldis og ofbeldis gagnvart minnihlutahópum.
- Að sveitarfélögunum verði gert kleift að efla þjónustu við fatlað fólk og vinna í anda alþjóðlegra samþykpta og sáttmála í málefnum fatlaðra. Þá standi ríkið við verkefni sín sem snúa að velferð fatlaðra.
- Að fatlað fólk fái þjónustu í vinnumarkaðsúræðum á sama hátt og aðrir íbúar.

## Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Einn veigamesti þáttur í eflingu sveitarstjórnarstigsins er að sveitarfélög taki að sér ábyrgð og framkvæmd fleiri verkefna er varða íbúa þeirra. Tilfærsla öldrunarmála frá ríki til sveitarfélaga hefur nokkra sérstöðu miðað við aðra málaflokka sem hafa verið færðir eða er fyrirhugað að færa til sveitarfélaga. Skýringin er sú að þau annast nú þegar veigamikinn hluta þjónustunnar enda almennt mikill stuðningur meðal sveitarstjórnarmanna við þetta mikilvæga verkefni.

Nefndin telur að tilfærsla á málefnum fatlaðra hafi tekist vel og verið mikilvægur áfangi á þeirri leið að auka þjónustu í nærumhverfi og efla sveitarstjórnarstigið í heild.

Áfram þarf að halda á þeirri braut og því leggur nefndin áherslu á:

- Að málefni aldraðra, heilsugæsla og heimahjúkrun verði flutt samhliða til sveitarfélaga. Góð reynsla hefur fengist hjá tveimur sveitarfélögum af því að annast þessi verkefni. Undirbúa þarf verkefnaflutninginn vel og vinna nákvæma tímasetta áætlun, enda liggja fyrir mat á árangri af

flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaganna eins og kveðið er á um í samningi þar að lútandi. Sér nefndin fyrir sér að yfirfærsla þessara verkefna geti farið fram á árunum 2014-2015.

16. Að ekki sé skynsamlegt að vinna að fleiri stórum verkefnatilfærslum á meðan að þessu er unnið en nefndin leggur til að gert verði mögulegt í tilraunaverkefnum að einstök sveitarfélög taki að sér önnur verkefni sem ríkið annast í dag. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru um þessar mundir að taka við rekstri almenningsamgangna á sínum svæðum en til viðbótar má nefna framhaldsskóla, vegagerð, ýmis eftirlitsverkefni og fleira. Nefndin mælir með því að settur verði á fót starfshópur sem sinni þessu verkefni með hliðsjón af þeirri vinnu sem unnin var undir merkjum reynslusveitarfélaga. Auk þess sinni hópurinn tilraunaverkefnum á sviði lýðræðismála.
17. Að boðið verði upp á þjónustusamninga milli stofnana ríkisins, einstakra sveitarfélaga og landshlutsamtaka vegna ýmissa þjónustuþátta sem geti leitt til þess að hægt verði að bjóða upp á eina þjónustumiðstöð á svæði, í sveitarfélagi eða hverfi (one stop shop), t.d. á sviði vinnumála og almannatrygginga.

## Samvinna og sameiningar

Stefna núverandi ríkisstjórnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið að efla sveitarstjórnarstigið með sameiningum og auknu samstarfi sveitarfélaga en á frjálsan og lýðræðislegan hátt (ekki með þvingunum). Nefndin telur þetta farsæla áherslu og sjá má árangur hvað þetta varðar á mörgum sviðum. M.a. hafa landshlutasamtök sveitarfélaga tekið að sér ýmis samræmingarverkefni fyrir sveitarstjórnarstigið, svo sem sóknaráætlanir landshluta, almenningsamgöngur og fjölþætta aðkomu að þjónustu sveitarfélaga (málefni fatlaðra, grunnskóla o.fl.). Fyrir tilstuðlan nefndarinnar rennur nú aukið fjármagn til landshlutasamtaka úr Jöfnunarsjóði vegna þessa nýja hlutverks þeirra.

Nefndin leggur áherslu á:

18. Að áfram verði fylgt þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið um frjálsa sameiningu sveitarfélaga og aukna samvinnu þeirra.
19. Að landshlutasamtökin verði eflað sem samræmingar-, framkvæmda- og stefnumótunaraðili hvert á sínu svæði. Samhliða verði hugað að eflingu atvinnuþróunarfélaga og þátttöku þróunarviðs Byggingastofnunar í svæðasamvinnu.
20. Að sveitarstjórnir nýti sér ákvæði í nýjum sveitarstjórnarlögum sem heimilar þeim að reyna nýjar leiðir í stjórnsýslu og ákvarðanatöku. Nefndin hvetur til umræðu og tillagna þar að lútandi.

## Fjármál sveitarfélaga og tillögur tekjustofnanefndar

Nefndin hefur kynnt sér fjármál sveitarfélaga og áhrif nýrra fjármálareglna á starfsemi þeirra. Tíu ára aðlögun er í nýjum sveitarstjórnarlögum og er mikilvægt að skuldsett sveitarfélög nýti þann tíma vel til að laga sig að nýjum reglum og vinni eftir vönduðum áætlunum. Nefndinni er ljóst að allnokkurt álag verður á þeim sveitarfélögum sem þurfa á næstu árum að laga skuldir og rekstur að nýjum viðmiðunum í fjármálareglum. Nauðsynlegt er að tekið verði mið af þeirri aðlögunarþörf og að ríki og sveitarfélög hafi náði samráð þar um.

Nefndin leggur áherslu á:

21. Að samráð ríkis og sveitarfélaga um fjármál og rekstur hins opinbera verði eflt.

22. Að aukin áhersla verði lögð á vandaða vinnu við langtímaáætlanir sveitarfélaga og stuðlað verði að samstarfi sveitarfélaga við áætlanagerð.
23. Að ákvæðum nýrra sveitarstjórnarlaga um skyldubundið kostnaðarmat vegna stjórnvaldsfyrirmæla verði fylgt til hins ýtrasta.

Nefndin hefur fjallað um tillögur tekjustofnanefndar frá október 2010 en þær voru kynntar í lokaskýrslu hennar sem er aðgengileg á slóðinni <http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/utgefid/nr/24307>. Það er mat nefndarinnar að mikilvægt sé að unnin verði áætlun um hvernig hrinda megi í framkvæmd þeim tillögum sem tekjustofnanefnd lagði fram. Hún gerði ákveðnar tillögur er snúa að fasteignasköttum, jöfnun og millifærslum, útsvari, fjármagnstekjuskatti, endurgreiðslu virðisaukaskatts, umhverfis- og samgöngusköttum, frekari hagræðingu hjá sveitarfélögum, fjármálalegum ráðstöfunum í kjölfar efnahagshrunsins og lagði mat á áhrif af upptöku nýrra fjármálareglna. Nefndin leggur því til að unnið verði markvisst að því að framfylgja tillögum tekjustofnanefndar, sbr. umrædda skýrslu.