



SAMGÖNGU- OG  
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

# Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga



Júlí 2017

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Júlí 2017

Mynd á forsíðu: Árni Tr., sótt á ljósmyndakeppni.is, birt með leyfi höfundar

## EFNISYFIRLIT

---

1	Samantekt og helstu niðurstöður .....	1
2	Um verkefnið og skipan verkefnisstjórnar .....	3
2.1	Verkefnisstjórn .....	4
2.2	Ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála .....	4
2.3	Fundir verkefnisstjórnar .....	5
3	Staða íslenska sveitarstjórnarstigsins .....	5
3.1	Hvað er sveitarfélag?.....	5
3.2	Söguágríp um sveitarstjórnarstigið.....	8
3.3	Samstarf sveitarfélaga .....	11
3.3.1	Samningar um samvinnu og byggðasamlög .....	11
3.3.2	Verkefni frá ríki er kalla á samstarf.....	12
3.4	Fjármál sveitarfélaga og fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga.....	13
3.4.1	Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	14
4	Sveitarfélög á Norðurlöndum .....	16
4.1	Álandseyjar.....	17
4.2	Noregur.....	17
4.3	Finnland.....	18
4.4	Sveitarstjórnarstigið á 21. öldinni – norræn umbótaverkefni .....	19
5	Sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins .....	20
6	Samráð og samtöl .....	20
6.1	Gestir sem komu á fundi verkefnisstjórnar .....	21
6.2	Aðrir fundir/ráðstefnur sem sóttar voru.....	21
6.3	Kynningar á verkefninu.....	21
6.4	Könnun meðal íbúa valinna sveitarfélaga .....	22
6.5	Bakhópurinn .....	23
6.6	Heimsóknir í landshluta.....	24
6.7	Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga 24. mars 2017 .....	24
6.8	Annað: fundir og samtöl.....	24
7	Samfélagsleg markmið verkefnisins eru að efla sveitarstjórnarstigið .....	25
7.1	Markmið 1 - stærri, öflugri og sjálfbær sveitarfélög .....	26
7.2	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 1 .....	29
7.3	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 2 .....	29
7.4	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 3 .....	30
7.4.1	Atriði til umhugsunar: .....	30
7.5	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 4 .....	30

7.6	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 5 .....	31
7.7	Markmið 2 og 3 – markvissari samskipti og breytt verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.....	31
7.8	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 6 .....	32
7.9	Markmið 4 – nýting rafrænnar tækni við stjórnsýslu .....	33
7.9.1	Atriði til umhugsunar: .....	33
8	Markmið 5 - lýðræðisleg þátttaka íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum .....	34
8.1	Tillaga verkefnisstjórnar nr. 7 .....	35
9	Lokaorð .....	36
10	Fylgiskjöl.....	37
10.1	Fylgiskjal 1 – niðurstöður könnunar meðal íbúa valinna sveitarfélaga.....	37
10.2	Fylgiskjal 2 - fundargerðir verkefnisstjórnar.....	55
10.3	Fylgiskjal 3 – fundur bakhóps verkefnisins.....	65
10.4	Fylgiskjal 4 – Samráðsfundir úti í landshlutum með sveitarstjórnarfólki. ....	72
10.4.1	Fylgiskjal 5 – samantekt funda í landshlutum .....	96
10.5	Fylgiskjal 6 – samantekt frá landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga.....	101

# 1 SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR

---

Í lok árs 2015 var skipuð af innanríkisráðherra verkefnisstjórn er fékk það hlutverk að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og finna tækifæri og leiðir til að styrkja það. Starfstími verkefnisstjórnar var áætlaður eitt og hálf ár. Í upphafi vinnunnar var farið yfir þau gögn sem fyrir lágu um sveitarstjórnarstigið, skýrslur og rannsóknir, ásamt því að fá gesti til fundar sem hafa yfirgripsmikla þekkingu á sveitarstjórnarmálum. Þá var horft til Norðurlandanna og hvaða breytingum þau hafa staðið fyrir.

Ákveðið var að láta framkvæma könnun meðal íbúa sveitarfélaga til að afla upplýsinga um viðhorf þeirra til sveitarfélags síns og fá skýrari sýn á væntingar íbúa til sveitarstjórnarstigsins. Þegar niðurstöður könnunarinnar lágu fyrir voru allir landshlutar heimsóttir þar sem niðurstöður voru kynntar. Tilgangur heimsókna verkefnisstjórnar í landshluta, fyrir utan kynningu á íbúakönnun, var ekki síður að hitta sveitarstjórnarfólk, ræða stöðu sveitarfélaga og komast að því hvað væru mest aðkallandi breytingarnar að dómi sveitarstjórnarmanna. Fyrir verkefnisstjórn var lagt að eiga öflugt og virkt samráð og samtal við sveitarstjórnarfólk (kjörna fulltrúa og starfsfólk sveitarfélaga). Niðurstaða verkefnisstjórnar að lokinni yfirferð á sögu sveitarstjórnarstigsins, reynslu Norðurlanda og viðtæku samráði við sveitarstjórnarfólk og íbúa sveitarfélaga á Íslandi er eftirfarandi:

- Að stjórnvöld marki skýra langtíma stefnu fyrir sveitarfélög til allt að 20 ára þar sem allt er undir, byggðamál, samgöngumál og fjármál sveitarfélaga. Kallað er 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.
- Starfsemi Jöfnunarsjóðs verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar og gerð krafa um að hann styðji við langtíma stefnumótun og hætt verði að nota sjóðinn til að „plástra“ núverandi kerfi.
- Að stjórnvöld taki markvissari þátt í verkefninu um styrkingu sveitarstjórnarstigsins og fjárfesti í því. Sveitarstjórnarfólk telur að fjárhagslegir hvatar til sameiningar sveitarfélaga séu forsenda hraðari sameininga og þar með fækkunar sveitarfélaga.
- Samkvæmt niðurstöðum könnunar kalla íbúar sveitarfélaga eftir góðri þjónustu og góðu mannlífi en virðast minna uppteknir af því hver veitir þjónustuna.
- Þá vekur athygli að sveitarstjórnarfólk hafnar algjörlega hugmyndum um þriðja stjórnsýslustigið.

Til þess að ná því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið þurfa sveitarfélög að vera sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar. Fækka þarf sveitarfélögum og skilgreina þau verkefni sem sveitarfélag verði að geta sinnt eitt og óstutt. Að mati verkefnisstjórnar þurfa sveitarfélög að vera fær um að sinna 2/3 af verkefnum í A hluta miðað við kostnað þeirra. Því er eftirfarandi lagt til:

- **Hækkun lágmarks íbúafjölda í þrepum.** Þann 1. janúar 2019 taki gildi lög þess efnis að 1. janúar 2026 skuli lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 1.000 íbúar. Gefinn verði aðlögunartími þannig að
  - 1. janúar 2020 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 250 íbúar
  - 1. janúar 2022 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 500 íbúar
- **Hluti af tekjum Jöfnunarsjóðs verði nýttur til að auðvelda sameiningu**, t.d. þannig að ólík fjárhagsstaða sveitarfélaga komi ekki í veg fyrir sameiningu.

- Sameiningar sveitarfélaga sem komi til vegna lögbundins lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga verði *ekki bornar undir íbúa í atkvæðagreiðslu*.
- Samhliða fækkun sveitarfélaga verði hafist handa við gerð *langtíma stefnumótunar til 20 ára fyrir sveitarstjórnarstigið* í samtali og samráði beggja stjórnsýslustiga þar sem vinnan grundvallast á fækkun sveitarfélaga í þrepum. Skilgreind verði þjónustusvæði og tekið tillit til ytri aðstæðna sem valda því að kostnaður við að veita þjónustu er breytilegur. Langtíma stefnumótun *verði skipt upp í fimm ára tímabil* og framkvæmdaáætlun verði sett fram fyrir fimm ár í senn.
- *Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins*. Afnema þarf alla fjárhagslega hvata sem vinna gegn sameiningu sveitarfélaga.
- *Að stjórnvöld taki markvissari þátt í verkefninu um styrkingu sveitarstjórnarstigsins og fjárfesti í því*. Sveitarstjórnarfólk telur að fjárhagslegir hvatar til sameiningar sveitarfélaga séu forsenda hraðari fækkunar sveitarfélaga.
- Samhliða fækkun sveitarfélaga þarf að taka til *gagngerrar endurskoðunar lagaramma* samninga um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.
- *Verkefni verði flutt til sveitarfélaga*. Það er mikilvægt að stíga fyrsta skrefið að fækkun og stækkun sveitarfélaga áður en rætt verður um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga með tilflutningi verkefna. Verkefni verði flutt þegar skipulag sveitarstjórnarstigsins leyfi og lögð verði áhersla á að ákvörðun um fjármögnun, ábyrgð og skyldur ríkis og sveitarfélaga, hvors um sig, liggi fyrir.
- *Ábyrgð sveitarfélaga á opinberum fjármálum og samspili þeirra við hagstjórn verði styrkt*. Greiðslur ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð eða framlög úr Jöfnunarsjóði verði breytileg eftir stöðu hagkerfisins, lækki þegar aðrir tekjustofnar eru sterkir og hækki þegar aðrir tekjustofnar eru veikir. Eftir því sem umfang sveitarstjórnarstigsins eykst, því mikilvægari verður ábyrgð þess á opinberum fjármálum og samspili við hagstjórn.
- Sérstök *höfuðborgarstefna* verði mótuð í samvinnu við Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög. Þetta er mikilvægt ekki síst í því ljósi að í sveitarstjórnarlögum er ekkert kveðið á um hverjar skyldur höfuðborgar Íslands eigi að vera.
- *Rafræn stjórnsýsla og upplýsingasamfélagið*. Að mati verkefnistjórnar þarf í allri stefnumótun til framtíðar að gefa þessum mikilvæga þætti í nútímasamfélagi sérstakt vægi, bæði hvað varðar rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga en ekki síður þegar kemur að samskiptum og upplýsingagjöf til íbúa.
- Verkefnisstjórn leggur til að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og sveitarfélög leiti leiða til að efla *leið samtala og samráðs íbúa og kjörinna fulltrúa*. Markmiðið er að auka virkni og aðkomu íbúa við ákvarðanatöku og stefnumótun í stað íbúakosninga. Endurskoða þarf ákvæði sveitarstjórnarlaga hvað þetta varðar.

## 2 UM VERKEFNIÐ OG SKIPAN VERKEFNISSTJÓRNAR

Ólöf Nordal, þáverandi innanríkisráðherra, kynnti á samráðsfundi ríkis og sveitarfélaga haustið 2015 að hún hefði hug á að setja á laggirnar nýja nefnd til að skoða leiðir til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Í lok árs 2015 skipaði hún fimm manna verkefnisstjórn sem fékk það hlutverk að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og skilgreina bæði tækifæri og leiðir til að styrkja það enn frekar. Í verkefnalýsingu og erindisbréfi segir m.a.:

*„Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar sagði að leggja beri áherslu á áframhaldandi eflingu sveitarstjórnarstigsins og frekara samráð við sveitarfélögin um flutning verkefna til þeirra. Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga segir m.a. að sterk staða sveitarstjórnarstigsins sé ein meginstoð velferðar íbúanna og að það eigi að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda.“*

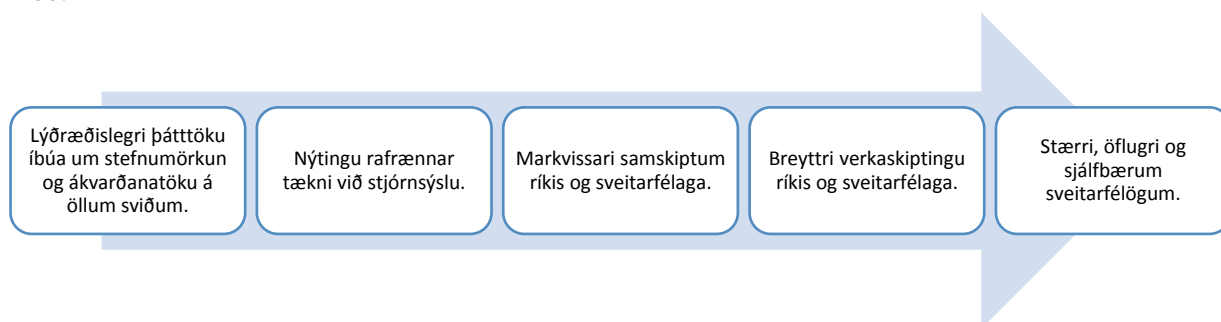
Þá segir í verkefnalýsingu sem lögð er til grundvallar starfi verkefnisstjórnarinnar:

*„Enn eru þó margvíslegar áskoranir ef ná á þeim sameiginlegu markmiðum sem ríki og sveitarfélög hafa sett fram um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Þá hefur íbúáþróun og breytt aldurssamsetning leitt af sér nýjar áskoranir sem takast verður á við til lengri tíma.“*

Stærri og öflugri sveitarfélög munu án efa skapa betri sóknarfæri til að færa sveitarfélögum ný verkefni og bæta þjónustu og stjórnsýslu í þágu íbúanna þegar til framtíðar er litið. Það hefur hægt umtalsvert á sameiningu sveitarfélaga, einungis tvö hafa sameinast á síðustu fimm árum en samstarf um lausn verkefna farið vaxandi. Því þarf að greina þau verkefni og ekki síður þarf að leggja mat á hvaða innviðir og skipulag þurfa að vera til staðar í sveitarfélaginu svo það geti sinnt verkefnum.

Verkefninu „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“ er ætlað að greina tækifæri og leiðir til að styrkja sveitarstjórnarstigið enn frekar.

Í verkefnalýsingu eru samfélagsleg markmið verkefnisins skilgreind og eru þau það leiðarljós sem hefur rammað inn vinnu og nálgun verkefnisstjórnarinnar. Þau eru að efla skuli sveitarstjórnarstigið með:



Í verkefnalýsingu er heiti og yfirskrift verkefnisins „Efling sveitarstjórnarstigsins“. Eftir töluverðar umræður og yfirferð á vinnu, skýrslum og tillögum sem áður hefur verið unnið að undir þessari sömu yfirskrift og hvernig verkefnisstjórnin sá fyrir sér vinnuna framundan fór hún fram á að heiti verkefnisins yrði „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“ og var það samþykkt. Með þessu vildi verkefnisstjórnin leggja áherslu á nýja og breiðari nálgun og ganga til þess samráðs og samtala sem henni er uppá lagt að ástunda með þessa sýn að leiðarljósi og hlusta eftir öllum skoðunum sem

viðmælendur hennar hafa um hvað fælist í yfirskriftinni efling sveitarstjórnarstigsins og hver væri staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga.

## 2.1 VERKEFNISSTJÓRN

Formaður verkefnisstjórnar er Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, ráðgjafi hjá Ráðrík ehf. og fyrrverandi sveitarstjóri, skipuð af innanríkisráðherra. Auk hennar eru í verkefnisstjórninni Gunnar Axel Axelsson bæjarfulltrúi í Hafnarfirði og Aldís Hafsteinsdóttir bæjarstjóri í Hveragerði, skipuð af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sjöfn Vilhelmsdóttir, forstöðumaður Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála Háskóla Íslands, skipuð af innanríkisráðherra og Sigurður H. Helgason, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra. Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í ráðuneytinu, er starfsmaður verkefnisstjórnar. Þá aðstoðaði Tinna Dahl Christiansen, sérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, verkefnisstjórnina við afmörkuð verkefni.

## 2.2 RÁÐUNEYTI SAMGÖNGU- OG SVEITARSTJÓRNARMÁLA

Að loknum alþingiskosningum 29. október 2016 tók við ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar sem m.a. ákvað að gera breytingar á skipan innanríkisráðuneytisins. Fyrsta skrefið var að skipta málefnum þess á tvo ráðherra, dómsmálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Nýr ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála, Jón Gunnarsson, tók til starfa 11. janúar 2017. Þessari nýskipan fylgdi flutningur á málaflokkum milli ráðuneyta og m.a. voru byggðamál flutt úr atvinnu- og nýsköpunarráðuneytinu til ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála. Ný ráðuneyti tóku formlega til starfa 1. maí 2017, dómsmálaráðuneyti annars vegar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hins vegar. Breytingin byggist á ákvörðun ríkisstjórnarinnar og samþykki Alþingis á þingsályktun um skiptingu innanríkisráðuneytisins. Í framhaldi af þessu staðfesti forseti Íslands þann 7. apríl 2017 tillögur forsætisráðherra um breytt skipulag Stjórnarráðs Íslands.

Formaður verkefnisstjórnar og embættismenn ráðuneytisins kynntu verkefnið, tilurð þess og markmið fyrir nýjum ráðherra sem fól verkefnisstjórninni að halda áfram þeirri vinnu sem hafin var og tillögur verkefnisstjórnar yrðu lagðar fyrir hann, skv. verkefnisáætlun.

Jón Gunnarsson ráðherra sveitarstjórnarmála ávarpaði landsþing Sambands Íslenskra sveitarfélaga í mars 2017 þar sem hann kynnti verkefnið og sagði m.a.:

*„Átakið miðar að því að kalla fram umræðu um spurningar sem þessar – samtalið er nú í gangi og verkefnisstjórnin hefur heimsótt alla landshluta til að ræða þessi mál. Og nú gefst ykkur landsþingsfulltrúum tækifæri til að ræða þessi mál hér á eftir. Niðurstaða úr þessari vinnu kemur svo á borð til mín með vorinu og þá mun ég setjast yfir hana með forystu sambandsins og fleiri aðilum og ræða framhaldið.*

*Þá myndi ég vilja sjá ákveðna hvata innbyggða í tekjustofnakerfið sem styddi betur við sameiningu sveitarfélaga en nú er. Tryggja þarf að reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga séu þannig úr garði gerðar að þær hjálpi vel þeim sveitarfélögum sem vilja sameinast og leitað verði leiða til að tryggja að slíkar sameiningar styrki stöðu sveitarfélaga sem einnar meginstöðar velferðar íbúanna.*

*Hér sé ég fyrir mér að setja megi frekari hvata í kerfið þannig að sveitarfélög sjái ávinning og hagræði af því að sameinast. Mín hugsun er sú að verulegir fjármunir gætu orðið til ráðstöfunar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á næstu árum til að styrkja sveitarfélög við undirbúning sameiningar, endurskipulagningar og uppbyggingar í*



sameinuðu sveitarfélagi. Frumkvæði um þetta verður þó að koma frá sveitarfélögnum sjálfum. Ég hef hins vegar ákveðið að setja á fót verkefnishóp sem ætlað er að vinna að stefnumörkun stjórnvalda á þessu sviði en sú vinna yrði unnin í beinu framhaldi af því að nefnd um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins skili sinni niðurstöðu. Verkefnishópnum yrði ætlað að skoða frekari leiðir til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga, m.a. með hliðsjón af reynslu liðinna ára.

Sameiningarkosti í landshlutum er að mínu mati vert að skoða. Með því móti er auðveldara að skipuleggja þjónustu, m.a. með bættum vegsamgöngum þó landfræðilegar aðstæður í hinu dreifbýlli landshlutum kalli á sértækar aðgerðir. Þetta er hugsunin sem ég myndi vilja leggja inn í umræðuna nú þegar“.

### 2.3 FUNDIR VERKEFNISSTJÓRNAR

Verkefnisstjórn hefur haldið 12 fundi. Fyrsti fundur var haldinn 18. desember 2015 og þeir síðustu í júní 2017. Þá hélt verkefnisstjórn fund með bakhópi, hún hélt ellefu fundi út um allt land og leitaði til einstaklinga sem vegna starfa sinna búa yfir mikilli þekkingu á sveitarstjórnarmálum og/eða efni tengt markmiðum verkefnisins.

## 3 STAÐA ÍSLENSKA SVEITARSTJÓRNARSTIGSINS

Skipan íslenska sveitarstjórnarstigsins hefur fylgt lifandi áhugi og virk umræða um langan tíma og fólst undirbúningsvinna verkefnisstjórnarinnar meðal annars í því að kynna sér það sem áður hafði verið gert og skoða það út frá þeim samfélagslegu markmiðum sem sett voru fram í verkefnislýsingu. Sérstaklega var sjónum beint að þeim verkefnum sem unnin hafa verið undir yfirskriftinni „Efling sveitarstjórnarstigsins“ sem höfðu sameiningu sveitarfélaga að meginmarkmiði, færslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga, sem og verkefni er lúta að samvinnu og samstarfsverkefnum sveitarfélaga. Verkefnalýsingunni fylgdi heimildalisti, sem gefur ágæta mynd af þeim verkefnum sem unnið hefur verið að, sem og rannsóknnum er gerðar hafa verið á sveitarstjórnarstiginu á undanförunum áratugum. Listinn er þó langt í frá að vera tæmandi. Heimildir voru rýndar með það að markmiði að draga fram hvað það er sem hægt er að vinna frekar og ekki síður hvað það er sem ekki hefur verið skoðað. Með þetta að leiðarljósi hófst vinna verkefnisstjórnarinnar.

### 3.1 HVAÐ ER SVEITARFÉLAG?

Réttur sveitarfélaga til sjálfstjórnar hefur verið verndaður í stjórnarskrá allt frá 1874 þegar Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá. Þau eru handhafar framkvæmdavaldsins, fara með staðbundna stjórnarsýslu og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst íbúunum. Staða sveitarfélaga hefur breyst í aldanna rás en sú sveitarstjórnarskipan sem er til staðar í dag varð til upp úr miðri 19. öld og þá að danskri fyrirmynd.

Ákvæðið um sjálfstjórn sveitarfélaga er í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar og hefur það m.a. verið rökstutt á þann veg að það væru mannréttindi íbúa sveitarfélagsins „að fá að kjósa þá sem færu með stjórn sveitarfélagsins í almennum og lýðræðislegum kosningum. Á þann hátt fengu íbúar sveitarfélagsins sjálfstjórn í eigin málum og yrðu lausir við afskipti skipaðra embættismanna konungs í sveitarstjórnarmálum“.<sup>1</sup> Hugsunin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðislegu hugsun að

<sup>1</sup> Jóhann Tómas Sigurðsson, „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. Úlfjótur 2000, 2. tbl. 53. árg., bls. 160-362.

fólkið í landinu hafi rétt til að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi. Þegar rætt er um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga verður að hafa þennan rétt að leiðarljósi.

Ísland fullgilti Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga árið 1990<sup>2</sup> og öðlaðist sáttmálinn gildi 1. júlí 1991 hér á landi. Í honum kemur m.a. fram að aðildarríki sáttmálans telja að sveitarstjórnir séu einn af hornsteinum lýðræðislegs stjórnarfars. Enn fremur að réttur þegnanna til þátttöku í stjórnun opinberra mála sé ein af þeim lýðræðislegu meginreglum sem séu sameiginlegar öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins og að þau séu þess fullviss að eðlilegast sé að njóta þessa réttar í sveitarfélögum. Því er einnig lýst yfir að tilvist ábyrgra sveitarstjórna geti haft í för með sér stjórnsýslu sem bæði er virk og í nánum tengslum við þegnana. Af framangreindu má ljóst vera að sjálfstjórn sveitarfélaga er álitin afar mikilvæg í lýðræðisríkjum Evrópu.

Í 3.gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er í fyrsta sinn vísað beint til Evrópusáttmálans. Greinin afmarkar stöðu sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum og inntak sjálfstjórnarréttar þeirra með skýrari hætti en áður hefur verið gert í lögum hér á landi en hún hljóðar svo:

*„3. gr. Markmið laganna og forsendur.*

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

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

Í sveitarstjórnarlögum er ekki fjallað sérstaklega um verkefni sveitarfélaga en í 7. gr. laganna er kveðið á um almennar skyldur sveitarfélaga. Í 1. mgr. greinarinnar er tekið fram að sveitarfélög skuli annast þau verkefni sem þeim eru falin lögum samkvæmt.

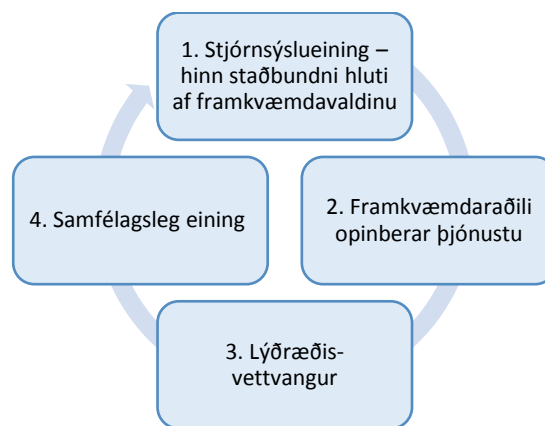
Sveitarfélög eru hluti af framkvæmdavaldinu og því gildir um þau svokölluð lögætisregla. Reglan felur í sér þá kröfu að starfsemi sveitarfélaga skuli vera í samræmi við lög og því mega þau ekki taka að sér verkefni nema að fram komi í lögum að þeim sé það heimilt. Lögum um sveitarfélög má skipta í tvennt, annars vegar þau lög sem setja ákveðinn ramma utan um starfsemi þeirra eins og stjórnarskrá, sveitarstjórnarlög, stjórnsýslulög o.fl. og hins vegar önnur sérlög eins og grunnskólalög, lög um félagsþjónustu, skipulagslög, lög um mannvirki, o.fl.

Íslensk sveitarfélög gegna mikilvægu samfélagslegu hlutverki. Þau sjá íbúum sínum fyrir almennri grunnþjónustu eins og velferðarþjónustu við einstaklinga, félagsþjónustu, rekstri grunnskóla,

<sup>2</sup> <https://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/560>.

leikskóla, tónlistarskóla, íþrótt- og tómstundastarfsemi ásamt tæknilegri þjónustu líkt og gatnagerð, veitubjónustu, brunavörnum o.fl. Sveitarfélögum er ekki einungis ætlað að leysa af hendi þau verkefni sem þeim eru falin innan ramma laga heldur hafa þau tekið að sér önnur verkefni, sem ekki eru lögbundin. Þau verkefni eru alltaf að verða fyrirferðarmeiri í rekstri sveitarfélaga auk þess sem þau skipta miklu máli þegar íbúar vega og meta búsetugæði í viðkomandi sveitarfélagi. Fyrir utan einstök verkefni þá gegna sveitarfélögin einnig mikilvægu hlutverki sem vinnuveitendur en sveitarfélögin eru einn stærsti vinnuveitandi landsins, en um 60 prósent af skatttekjum þeirra fer í launagreiðslur til starfsmanna og launatengd gjöld.

Í upphafi vinnu verkefnisstjórnar við að greina leiðir að settum markmiðum var spurningunni „hvað er sveitarfélag“ varpað fram. Verkefnisstjórnin sammæltist um að skilgreina sveitarfélag út frá fjórum grunnþáttum sem síðar mynduðu ákveðinn greiningarramma fyrir vinnu hennar. Unnið var með skilgreininguna að sveitarfélag væri:



Hér eru nokkur dæmi um spurningar sem hópurinn vildi reyna að svara en um leið var hann vel meðvitaður um að kannski er ekki hægt að finna eitt svar sem er réttara en annað:

*Á að gera kröfu til sveitarfélaga að þau verði að standa undir lagaskyldum og stjórnsýslukröfum sem gerðar eru til að geta verið skilgreind sem sveitarfélag?*

*Á að gera kröfu til sveitarfélaga að þau veiti sjálf lögboðna þjónustu til að geta verið skilgreind sem sveitarfélag?*

*Er hægt að tala um „kjörstærð“ á sveitarfélögum svo þau virki vel sem lýðræðisvettvangur? (út frá þátttöku og virkni almennings, samtals og samráðs milli íbúa og yfirvalda).*

*Hversu miklu skiptir lýðræðis- og þátttökupáttur fyrir íbúa sveitarfélaga, þ.e. að sveitarfélög séu lýðræðisvettvangur? Þ.m.t. í tengslum við hugmyndir/kröfu um sameiningar sveitarfélaga.*

*Að hversu miklu leyti ráða söguleg og tilfinningaleg sjónarmið afstöðu íbúanna til hugmynda um breytingar á núverandi skipan sveitarfélaga og þá til sameiningar sveitarfélaga?*

*Hver er framtíðarsýn íbúanna?*

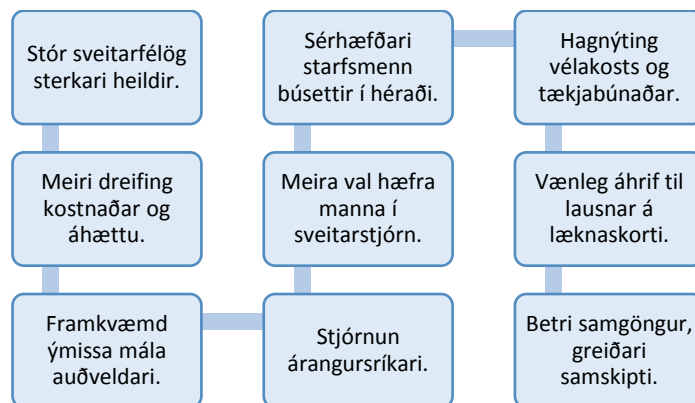
*Hvernig eru sveitarfélög í stakk búin til að takast á við og horfast í augu við framtíðaráskoranir sem fylgja breyttri aldursamsetningu íbúa, fjólsfækkun og breyttum atvinnuháttum.*

### 3.2 SÖGUÁGRIP UM SVEITARSTJÓRNARSTIGIÐ

Umræða um eflingu sveitarfélaga og stöðu íslenskra sveitarfélaga er langt frá því að vera ný. Unnið hefur verið að fjölda verkefna og átaksaðgerða á vegum stjórnvalda og í samvinnu við samtök sveitarfélaga sem hafa haft eflingu sveitarfélaga að markmiði. Fræðimenn hafa unnið að rannsóknum og skrifað greinar auk þess sem málið hefur verið í stöðugri umræðu meðal stjórnvalda, sveitarstjórnarmanna og samtaka sveitarfélaga. Þá hafa aðilar eins og bankar og Samtök atvinnulífsins fjallað um íslensk sveitarfélög og stöðu þeirra.<sup>3</sup>

Það má til sanns vegar færa að fátt kemur á óvart þegar farið er yfir sögu umræðna um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Þar hefur áherslan fyrst og fremst verið á sameiningar sveitarfélaga. Sú umræða hófst upp úr miðri síðustu öld og hefur haldið áfram síðan. Skoðanir hafa verið skiptar en það er athyglisvert að þegar árið 1952 var á ársfundi fulltrúaráðs Sambands íslenskra sveitarfélaga samþykkt tillaga þess efnis að sameina skyldi sveitarfélög með færri en 500 íbúa.<sup>4</sup> Ekkert var á hinn bóginn gert með þessa tillögu af hálfu stjórnvalda/ráðherra.

Nefnd sem skipuð var af ráðherra árið 1966 fékk það verkefni að gera tillögur um hvernig best færi á að sameina lítil sveitarfélög þeim stærri. Niðurstaða nefndarinnar var að fækka sveitarfélögum úr 220 í 66. Nefndin færði rök fyrir sameiningu sveitarfélaga en þau voru:<sup>5</sup>



Í ljósi sögunnar er mjög áhugavert að skoða þessi rök sem lögð voru til grundvallar tillögu nefndarinnar. En í kjölfar samráðsfunda og umræðna var ekkert gert með tillögu hennar en þess í stað lagt fram frumvarp árið 1969 sem tók gildi árið 1970. Þar var lágmarks íbúatala lækkuð úr 100 íbúum, eins og kveðið var á um í lögnum frá 1961, niður í 30.

Sameining sveitarfélaga hefur verið rauði þráðurinn í umræðu og tillögum stjórnvalda um eflingu sveitarstjórnarstigsins undanfarin 30 ár. Það hefur verið eindreginn vilji stjórnvalda að láta endanlega ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga í hendur íbúa með íbúakosningum. Væntingar og áætlanir um sameiningar hafa hins vegar oft ekki gengið eftir og verið hafnað í kosningum þar sem íbúarnir hafa fengið tækifæri að taka afstöðu til þeirra. Hér fer örstutt samantekt á nokkrum verkefnum sem unnin hafa verið undir yfirskriftinni „Efling sveitarstjórnarstigsins“:

<sup>3</sup> T.d. Íslandsbanki árið 2013 og Samtök atvinnulífsins 2016.

<sup>4</sup> Hér er stuðst við fræðastörf Grétars Þórs Eypórssonar prófessors, Háskólanum á Akureyri, m.a. grein hans „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70. ár.“ Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga“, sem birtist í tímaritinu Stjórnmal og stjórnsýsla, 1. tbl. 10. árg. 2014. Grétar Þór hefur skrifað bækur og greinar um sveitarstjórnarmál, sem og aðrir fræðimenn þó þeirra sé ekki getið hér.

<sup>5</sup> Grétar Þór Eypórsson, „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár“. Bls. 152.

- ✓ Í sveitarstjórnarlögum frá árinu 1986 er 50 íbúa lágmarkið fest í lög að því tilskildu að svo hafi verið í þrjú ár og að landfræðilegar aðstæður hindri ekki sameiningu. Þá voru 16 sveitarfélög undir þessu lágmarki og nokkrum árum seinna voru þau 13.<sup>6</sup>
- ✓ Árið 1991 beitti félagsmálaráðherra sér fyrir sameiningum sveitarfélaga og skipaði nefnd sem leggja átti fram samræmdar tillögur um æskilega skiptingu landsins í sveitarfélög. Lagt var til að fækka sveitarfélögunum úr 196 í 43 sveitarfélög og búa þar með til 32 ný sveitarfélög enn 11 skyldu standa óbreytt. Skemmst er frá því að segja að öllum þessum tillögum var hafnað, utan einnar. Hins vegar áttu sér stað nokkrar minni sameiningar sem byggðust á svo kölluðu varaákvæði.<sup>7</sup> Í sveitarstjórnarkosningunum 1994 hafði sveitarfélögum fækkað um 25.
- ✓ Árið 2003 ýtti félagsmálaráðherra og Samband Íslenskra sveitarfélaga úr vör átaki hvers meginmarkmið var:
  - Að sveitarfélög mynduðu heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði og séu nægjanlega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum án samvinnu við önnur sveitarfélög.
  - Að sveitarfélög geti sinnt stjórnarsýslu á faglegan hátt.
  - Að sveitarfélögin verði betur í stakk búinn að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.
  - Að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni.
- ✓ Í sveitarstjórnarkosningum 2005 var kosið í 66 sveitarfélögum um 17 sameiningar. Tillagan sem lögð var fram gekk út á að sameina að jafnaði fjögur sveitarfélög í eitt stórt sveitarfélag. Gengi allt eftir fækkaði sveitarfélögum um helming eða úr 101 í 52. Niðurstaðan var að sameining var samþykkt í 24 sveitarfélögum eða í rúmlega þriðjung tilfella. Lítil breyting varð við þessar kosningar og skipan sveitarstjórnarstigsins var í meginatriðum óbreytt.
- ✓ Árið 2006 var gerð viðhorfskönnun þar sem leitað var eftir sjónarmiðum sveitarstjórnarmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélaga og alþingismanna um framtíð sveitarstjórnarstigsins. Flestir voru sammála því að sveitarfélögin væru ekki nægilega öflug til að geta sinnt lögbundnum verkefnum sínum en þrír af hverjum fjórum töldu æskilegt að sveitarfélögin tækju við fleiri verkefnum frá ríkinu. Næstbesti kosturinn væru breytingar á lögum um lágmarksíbúafjölda.
- ✓ Á árunum 2009-2010 starfaði sérstök nefnd á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Hún skilaði umræðuskjali um „Nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins“ þar sem m.a. voru kynntir nokkrir sameiningarkostir sem skv. erindisbréfi nefndarinnar skyldu ljúka með tillögu til Alþingis árið 2014 sem fæli í sér áætlun um sameiningar sveitarfélaga.<sup>8</sup>
- ✓ Fyrri hluta árs 2009 samþykkti ríkisstjórnin að leggja fram á Alþingi lagafrumvarp Kristjáns Möllers, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, um að undirbúa stækkun og eflingu sveitarfélaga landsins. Markmið þess var að stuðla að samruna fámennra sveitarfélaga og búa sveitarstjórnarstigið undir aukin verkefni á næstu árum. Lagafrumvarpið var aðeins þrjár greinar og tók til breytinga á sveitastjórnarlögum nr. 45/1998. Fyrsta greinin gerir ráð fyrir þeirri breytingu að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði framvegis 1.000 í stað 50. Önnur grein frumvarpsins er bráðabirgðaákvæði um hvernig haga skuli framkvæmd breytingarinnar og um möguleg frávik og sú þriðja gerir ráð fyrir að lögin öðlist þegar gildi. Frumvarpið var sent til umsagnar hjá þingflokki þáverandi stjórnarflokka en fékk ekki efnislega umræðu á Alþingi. Í september 2010 tók við nýr ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála, sem tók allt aðra afstöðu

<sup>6</sup> Grétar Þór Eypórssón, „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár.“ Bls. 154.

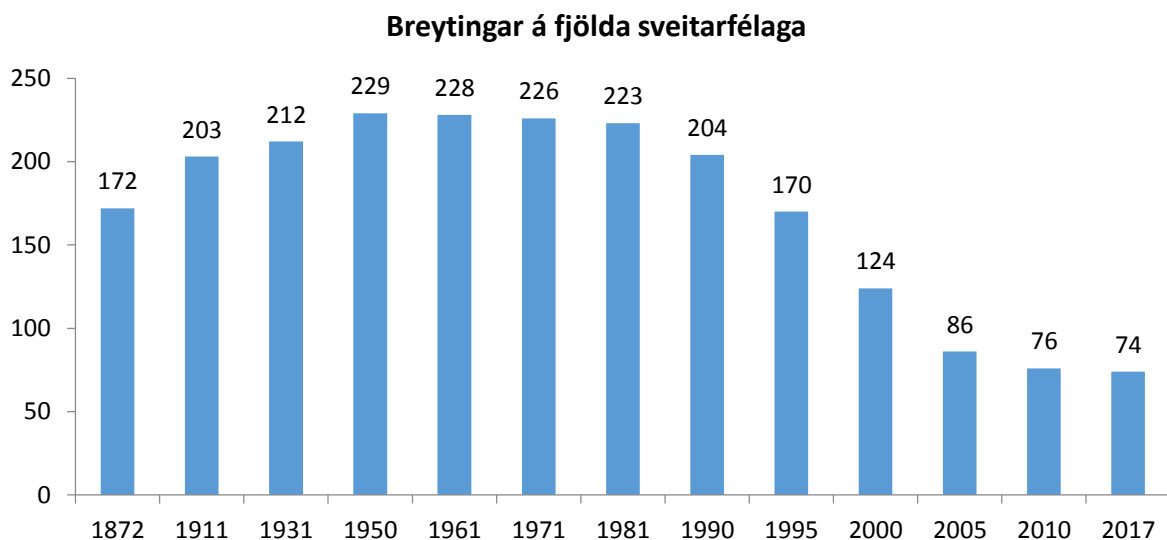
<sup>7</sup> Varaákvæði var í lögnum um að ef 2/3 sveitarfélaganna vildu sameiningu á hverju svæði gátu viðkomandi sveitarstjórnir fengið heimild til þess að sameinast sín í milli.

<sup>8</sup> „Nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins, sameiningarkostir, fyrstu hugmyndir“. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 2010.

og lagði áherslu á að íbúar ættu að ákveða í frjálsum kosningum hvort sveitarfélagið þeirra skyldi sameinast öðru. Niðurstaðan varð sú að lágmark um íbúafjölda var tekið út úr sveitarstjórnarlögum.

- ✓ Árið 2011 skipaði innanríkisráðherra nefnd sem gegndi því hlutverki að vinna að frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins. Nefndin skilaði af sér umræðuskjali og var þar m.a. lagt til að þrjú málaflokkar yrðu færðir yfir samhliða: Málefni aldraðra, heilsugæsla og heimahjúkrun.<sup>9</sup> Skýrslan var byggð á könnun svipaðri þeirri sem fjallað var um hér að framan, frá árinu 2006, en líkt og þá var megin spurningin sú hvort talin væri þörf á að efla sveitarstjórnarstigið. Ef litið er á niðurstöður þeirrar könnunar má sjá að breið pólitísk samstaða var um nauðsyn þess að efla sveitarstjórnarstigið en um 80 prósent svarenda töldu þörfina á eflingu sveitarfélaga vera mjög eða frekar mikla. Áhugavert er að sjá að aðeins 38 prósent svarenda töldu sveitarfélögin vera nægilega öflug til að sinna lögbundnum verkefnum. Þá var stór hluti hlyntari því að sveitarfélög störfuðu saman til eflingar sveitarstjórnarstigsins heldur en að sameinast.

Það eru til nokkrar ítarlegar skýrslur og önnur gögn um þróun íslenskra sveitarfélaga, þ.e. hvernig þeim hefur fækkað í gegnum árin og ekki ástæða til að fjalla nánar um það hér. Þó er vert að benda á þau áhrif sem flutningur grunnskólans (1996) hafði á sameiningar sveitarfélaga (47 á árunum 1994-1998) og hafa í huga að það sama gerðist ekki þegar málefni fatlaðs fólks voru flutt til sveitarfélaga árið 2011. Framkvæmd yfirfærslu þessarar tveggja verkefna var í grundvallaratriðum ólík. Grunnskólinn var færður beint til sveitarfélaganna og urðu þau svo hvert um sig að leysa verkefnið en við flutning á málefnum fatlaðs fólks voru skilgreind þjónustusvæði þó svo að ábyrgðin á framkvæmd þeirra væri sveitarfélaganna. Um þetta hafa skapast miklar umræður, sem greint verður frá síðar í skýrslunni.



Mynd 1. Breytingar á fjölda sveitarfélaga

Á síðustu 12 árum hafa aðeins örfáar sameiningar sveitarfélaga átt sér stað. Eftir átak félagsmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga 2005/2006 hafa sameiningar sveitarfélaganna verið örfáar og sveitarfélögum fækkað um 12 (sjá á mynd 1). Þess í stað hefur samstarf sveitarfélaganna þeirra á milli aukist jafnt og þétt á sl. áratug.

<sup>9</sup> „Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Vinnuskjal og tillögur.“ Innanríkisráðuneytið 2012. Sótt 9. nóvember 2016 af <http://www.samband.is/media/landsting-2012/Vinnuskjal-og-tillögur-efling-svstj.pdf>.

### 3.3 SAMSTARF SVEITARFÉLAGA

Í sveitarstjórnarlögum er kveðið á um tvö samstarfsform sveitarfélaga, annars vegar samning um samvinnu sveitarfélaga og hins vegar byggðasamlög. Sveitarfélög hafa í gegnum tíðina efnt til samvinnu og/eða stofnað byggðasamlög um verkefni þegar þau hafa ekki getað sinnt þeim ein og sér. Þá er einnig í sveitarstjórnarlögum kveðið á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga<sup>10</sup> en þeim er ætlað að vinna að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaga í hverjum landshluta.

#### 3.3.1 Samningar um samvinnu og byggðasamlög

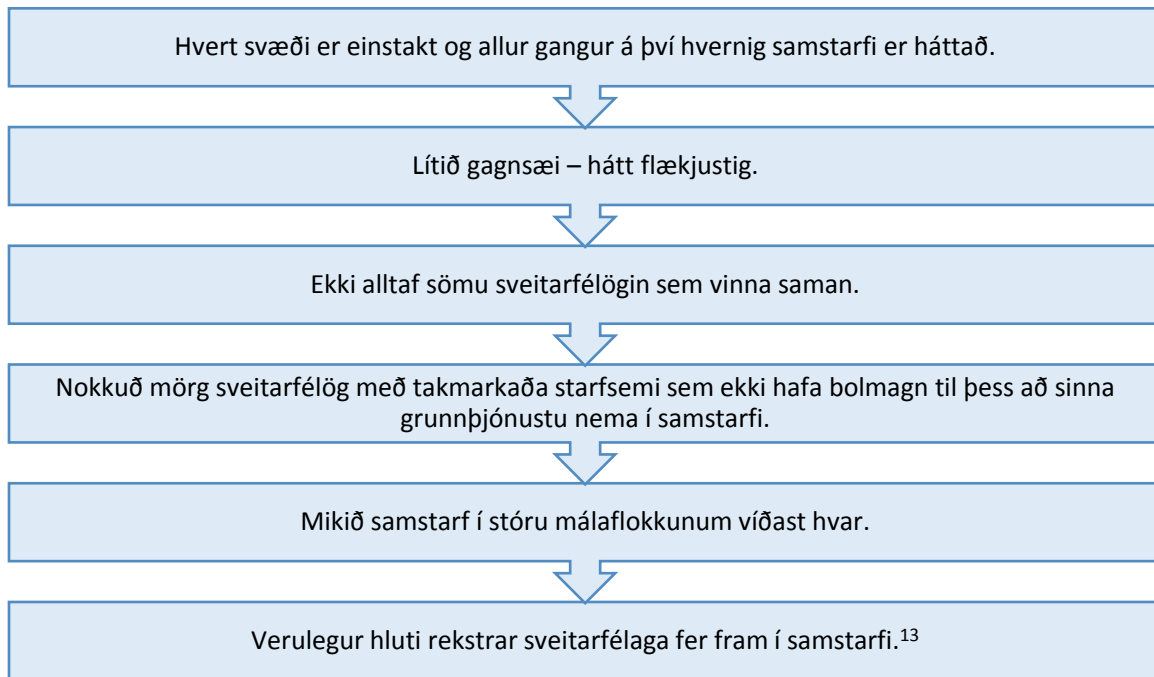
Samkvæmt niðurstöðum viðhorfskannana frá árunum 2006 og 2011<sup>11</sup> hafði sveitarstjórnarfolk mesta trú á því að hefðbundin samvinna sveitarfélaga myndi efla sveitarstjórnarstigið og viðhorf til samvinnu var frekar jákvæð. Frá því að könnunin árið 2011 birtist hefur borið á ákveðinni gagnrýni og efasemdum sem komu skýrt fram á samráðsfundum verkefnisstjórnar með sveitarstjórnarfólki og í dag eru skýr merki um þreytu á þessu sviði sem nánar verður vikið að í kafla 7 um *Samfélagsleg markmið* verkefnisins.

Í ljósi þessa er áhugavert að kynna sér helstu niðurstöður rannsóknar um samstarfsverkefni sem unnin var af Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA), *Samstarfsverkefni sveitarfélaga*, þar sem samstarfsverkefni sveitarfélaga eru kortlögð. Þar kemur fram að byggðasamlög eru sjaldgæfust af öllum samstarfsformum sveitarfélaganna. Samningar um samvinnu sveitarfélaga eru algengasta formið (100), síðan kemur sameiginlegt eignarhald (77), þá koma sameiginlegar nefndir (67) en byggðasamlögin reka lestina (34). Þetta er athyglisvert þar sem í athugasemdum við 94. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga er gert ráð fyrir að byggðasamlög hafi mest vægi af mismunandi gerðum samstarfs þannig að vilji löggjafans hefur staðið til þess að sveitarfélögin einbeittu sér helst að byggðasamlögum.<sup>12</sup> Það hefur ekki gengið eftir. Að meðaltali taka sveitarfélög á Íslandi þátt í 23,1 samstarfsverkefnum, þau virðast mjög háð hvert öðru og litlu sveitarfélögin draga þau stóru inn í samstarf. Niðurstöður rannsóknar RHA voru kynntar í málstofu þann 29. apríl 2016 og segir í samantekt:

<sup>10</sup> Í 97. gr. sveitarstjórnarlaganna er fjallað um samstarf sem fer fram innan landshlutasamtaka sveitarfélaganna. Í henni kemur fram að landshlutasamtök eigi að vinna að „sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta.“

<sup>11</sup> Sjá m.a. Grétar Þór Eyþórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir. „Íslenska sveitarstjórnarstigið – viðhorf stjórnmalamanna. Könnun meðal sveitarstjórnarmanna og alþingismanna.“ Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Bifröst. 2006. Einnig „Íslensk sveitarstjórnarmál í brennidepli. Staða sveitarstjórnarstigsins, verkefni, skipan, íbúalýðræði og áhrif efnahagshrunsins“. Janúar 2012. Grétar Þór Eyþórsson og Sveinn Arnarson. Háskólinn á Akureyri.

<sup>12</sup> Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, þskj. 1250. 726 mál. Bls. 115. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafabingi 2010-2011. <http://www.althingi.is/alttext/139/s/1250.html>



Í rannsókninni var ekki athugað hversu miklum fjármunum sveitarfélög verja til samstarfsverkefna af heildarútgjöldum sínum. Þá var heldur ekki skoðað hvort samningar um samvinnu sveitarfélaga uppfylltu ákvæði sveitarstjórnarlaga. Að mati verkefnisstjórnar væri áhugavert að skoða þetta tvennt nánar.

### 3.3.2 Verkefni frá ríki er kalla á samstarf

Sveitarfélög hafa tekið við verkefnum af ríkinu með „skilyrðum“ um að þau verði rekin í samstarfi. Þar má nefna málefni fatlaðs fólks, almenningssamgöngur og sóknaráætlanir landshluta.

Sú þjónusta sem ríkið hefur veitt fötluðu fólki var flutt frá ríki til sveitarfélaga 1. janúar 2011 en heildarsamkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk var undirritað þann 23. nóvember 2010. Frá þeim tíma sem sveitarfélög og þjónustusvæði á þeirra vegum yfirtóku þjónustuna hafa þau borið ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar, óháð því hvort hún hefur verið veitt af ríki, sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum aðilum, með þeim réttindum og skyldum sem henni tengjast. Um þennan verkefnaflutning segir Samband íslenskra sveitarfélaga:

*„Markmið með yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaganna er að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð verði samþætt á hendi eins aðila og að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa og efla félagsþjónustu sveitarfélaga. Enn fremur er markmiðið að styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Lögð er áhersla á heildstæða yfirfærslu verkefna ásamt breytingu á tekjustofnum til að mæta auknum útgjöldum sveitarfélaga. Þjónustusvæðin vegna málaflokksins eru 15 talsins á landinu en viðmiðunin er sú að á hverju þjónustusvæði skal vera að lágmarki átta þúsund íbúar. Þjónusta innan svæðisins er veitt af einstökum sveitarfélögum, byggðasamlagi eða öðru formlegu samstarfi sveitarfélaga.“<sup>13</sup>*

Þó svo að ekki hafi verið samið með sérstökum hætti um flutning annarra verkefna frá ríki til sveitarfélaga þá hafa verið gerðir samningar milli aðila um að landshlutasamtök sveitarfélaga tækju að

<sup>13</sup> <http://www.samband.is/verkefnin/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/>.



sér framkvæmd verkefna sem eru á ábyrgð ríkisins skv. lögum. Er í þessu sambandi sérstaklega vakin athygli á aðkomu þeirra með sérstökum samningi við Vegagerðina um rekstur almenningsgangna.

Sóknaráætlanir landshluta er annað verkefni sem landshlutasamtök sveitarfélaga hafa tekið að sér skv. sérstökum samningi við ríkið. Í lok árs 2016 sendi stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál frá sér greinargerð um framvindu sóknaráætlunarsamninga og ráðstöfun fjármuna árið 2015. Þar kemur fram að í öllum landshlutum hefur verið unnið að sóknaráætlunum og í byrjun árs 2015 undirrituðu ráðherra sjávarútvegs, landbúnaðar og byggðamála og ráðherra mennta- og menningarmála samninga við öll landshlutasamtök sveitarfélaga um sóknaráætlanir fyrir árin 2015-2019. Alþingi samþykkti þann 30. júní 2015 lög sem fjalla um stöðu og innihald þessara áætlana, samspil þeirra innbyrðis og tengsl við aðra opinbera áætlanagerð. Með lögnum er fest í sessi og formgert verklag við gerð sóknaráætlana, sem hefur verið í mótun frá árinu 2011, og það tengt við byggðaaætlun. Hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga er lúta að svæðisbundinni áætlanagerð er skilgreint. Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál lögfestur og er hlutverk hans að efla samráð og samhæfingu milli ráðuneyta og tryggja samráð við sveitarstjórnarstigið. Þá eru samstarfsvettvangur sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í hverjum landshluta jafnframt festir í lög, en sóknaráætlanir skal vinna í samvinnu við samráðsvettvanginn.

#### 3.4 FJÁRMÁL SVEITARFÉLAGA OG FJÁRHAGSLEG SAMSKIPTI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012, er sveitarfélögum sett strangari umgjörð en áður um fjármál þeirra og rekstur. Þær reglur eiga m.a. rætur í skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál sem gefin var úr 21. september 2010.<sup>14</sup> Í henni er m.a. að finna ítarlega útfærðar tillögur um fjármálareglur fyrir sveitarfélögin. Lögin taka að sjálfsögðu til fleiri þátta en fjármálareglna og er þar áréttað hið mikilvæga hlutverk og ábyrgð sem sveitarstjórn hvers sveitarfélags ber gagnvart sveitarfélaginu. Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar felur í sér að hún tekur ákvarðanir um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins, bæði útgjöld og tekjur, ásamt því að hafa eftirlit með því að stjórnsýsla sveitarfélagsins sé í samræmi við ákvarðanir hennar og lög þar að lútandi.

Í sveitarstjórnarlögum er settur rammi um formlegt samstarf og samráð ríkis og sveitarfélaga um mikilvæg stjórnarmálefni. Í 128. gr. gildandi laga er þetta starf formfest með ákvæðum um stofnun samstarfsráðs ríkis og sveitarfélaga sem í eiga sæti ráðherra sveitarstjórnarmála, fjármála- og efnahagsráðherra og formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga. Yfirumsjón með samstarfi skv. ákvæðum greinarinnar hefur svo samstarfsnefnd (svo kölluð Jónsmessunefnd), skipuð embættismönnum og fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samstarf skv. þessari grein skal útfært í samstarfssáttmála.

Þann 1. janúar 2016 tóku gildi lög um opinber fjármál, nr. 123/2015 (LOF). Þar er kveðið á um nýjar áherslur þar sem horft er á opinber fjármál sem heild og áhersla lögð á að tryggja gott samspil opinberra fjármála og hagstjórnar. Í 11. gr. laganna segir m.a. að fjármála- og efnahagsráðherra skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og að undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fari fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála. Þá skal fjármála- og efnahagsráðherra við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga og skal það endurnýjað ár hvert.

<sup>14</sup> [http://www.samband.is/media/landsting-2010/skyrsla\\_fjarmalareglur\\_samrad.pdf](http://www.samband.is/media/landsting-2010/skyrsla_fjarmalareglur_samrad.pdf).

Samkomulag vegna markmiða um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2017-2021 var undirritað af fjármála- og efnahagsráðherra, innanríkisráðherra og Sambandi íslenskra sveitarfélaga 18. apríl 2016. Markar samkomulagið tímamót sem hið fyrsta sinnar tegundar í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.<sup>15</sup>

Nýtt samkomulag ríkis og sveitarfélaga um afkomumarkmið og efnahag sveitarfélaga fyrir árin 2018-2022 var undirritað þann 6. apríl 2017.<sup>16</sup> Samkomulagið nær bæði til afkomumarkmiða sem byggjast á samþykktri fjármálastefnu og svo sameiginlegum verkefnum sem kveða á um að á gildistíma samkomulagsins munu ríki og Samband íslenskra sveitarfélaga, f.h. sveitarfélaga, vinna sameiginlega að ýmsum viðfangsefnum sem lúta að áætlanagerð, eflingu sveitarstjórnarstigsins, þróun tekna, gjalda og framleiðni, samstarfi og verkaskiptingu.

#### **Undir fyrirsögninni „Efling sveitarstjórnarstigsins“ eru tiltekin þrjú verkefni:**

- ✓ Endurskoðun á fjármálareglum sveitarstjórnarlaga.
- ✓ Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- ✓ Þegar niðurstöður verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga liggja fyrir síðar á þessu ári verður tekin ákvörðun um hvernig skuli staðið að næsta áfanga sem snýr að vinnu að stefnumótun til eflingar íslenska sveitarstjórnarstigsins til lengri tíma með áherslu á að auka getu þeirra til að veita íbúum sínum góða og hagkvæma þjónustu og efla faglega stjórnarsýslu þeirra.

Með tilkomu nýrra laga um opinber fjármál skapast forsendur fyrir því að hægt sé að samhæfa fjármál og stefnu opinberra aðila. Reynslan hefur leitt í ljós nauðsyn slíkrar samhæfingar í hagstjórnarlegu tilliti. Ríki og sveitarfélög hafa haft með sér samráð um efnahagsmál allt frá árinu 1984, en með lögunum er grundvöllur þess samstarfs styrktur. Einnig skapast með þessu tækifæri til að bæta samspil á milli fjármögnunar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hagstjórnar enda þurfa fjármálareglur að taka tillit til stöðu efnahagsmála hverju sinni.

#### **3.4.1 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga**

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála hefur á hendi yfirstjórn sjóðsins en honum til ráðuneytis er sjö manna ráðgjafarnefnd. Hlutverk sjóðsins er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Jöfnunarsjóður hefur starfað óslitið frá árinu 1937. Umsvif sjóðsins hafa breyst mikið í gegnum tíðina. Við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins er fólst einkum í því að jöfnunarhlutverk hans var aukið til muna. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á sjóðnum frá þeim tíma tengjast yfirlæslu grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst 1996 og yfirlæslu á málefnum fatlaðs fólks 1. janúar 2011.

<sup>15</sup> <https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2016/Samkomulag-rikis-og-sveitarfelaga-um-markmid-um-afkomu-og-efnahag-arin-2017-2021.pdf>.

<sup>16</sup> <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/skrifad-undir-nytt-samkomulag-rikis-og-sveitarfelaga-um-afkomumarkmid>.

<sup>18</sup> <http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/meddelande-om-reform-av-kommunstrukturen.pdf>.

Greiðslur úr Jöfnunarsjóði vege misþungt í rekstri sveitarfélaganna enda er framlögum sjóðsins ætlað að mæta mismunandi aðstæðum þeirra. Vægi sjóðsins sem tekjustofn sveitarfélaga er um 12% af tekjum sveitarsjóða.

Fjármálaleg umsvif Jöfnunarsjóðs hafa vaxið mikið frá því starfsemi sjóðsins var endurskoðuð árið 1990. Tekjur sjóðsins á verðlagi hvers árs voru 1,6 milljarðar króna árið 1990 en áætlaðar tekjur ársins 2017 nema 43 milljörðum króna.

Tekjur Jöfnunarsjóðs myndast annars vegar með framlagi ríkisins í sjóðinn og hins vegar með hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni vegna yfirfærslu grunnskólans og yfirfærslu á málaflokki fatlaðs fólks. Ríkisframlagið samanstendur af 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og 0,264% af álagningarstofni útsvars fyrir næstliðið ár.

Framlag til sjóðsins sem hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga nemur 0,77% vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og 0,99% vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Jafnframt greiðir Jöfnunarsjóður á grundvelli samkomulags frá árinu 2011 framlag til eflingar tónlistarnáms og jöfnunar á aðstöðumun nemenda. Greiðir ríkissjóður árlega 520 milljónir króna til Jöfnunarsjóðs vegna þessara framlaga.

Meginmarkmið Jöfnunarsjóðs er að jafna tekjumöguleika og misjafna útgjaldaþörf sveitarfélaga með hinum ýmsu framlögum. Sjóðurinn hefur því mikilvægu hlutverki að gegna til að sveitarfélögum sé unnt að sinna verkefnum sínum, ekki síst lögbundnum, með sambærilegum hætti, óháð til dæmis stærð þeirra, landfræðilegri stöðu og fjárhagslegum styrk.

Eins og að framan greinir hefur umfang starfsemi Jöfnunarsjóðs aukist mikið frá 1990 að telja í kjölfar þess að löggjafar- og framkvæmdavaldið hafa falið sjóðnum umfangsmeiri viðfangsefni sem hafa leitt til þess að sjóðurinn gegnir sífellt stærra hlutverki sem einn af megin tekjustofnum sveitarfélaga. Aukið hlutverk sjóðsins hefur leitt til þess að framlögin eru margbreytileg og mörg þeirra eru í eðli sínu ólík og hafa misjafnan tilgang. Sem dæmi má nefna að sum þeirra verkefna sem sjóðnum hafa verið falin eru ekki jöfnunarverkefni í hefðbundnum skilningi heldur fela þau í sér endurgreiðslu á kostnaði til sveitarfélaga í tengslum við samninga ríkis og sveitarfélaga vegna breyttrar verkaskiptingar. Þessi þróun hefur leitt til þess að regluverk og skipulag sjóðsins þykir flókið og hætt er við að skilningur á grundvallarhlutverki sjóðsins hafi minnkað.

Meginmarkmið Jöfnunarsjóðs á næstu árum er að einfalda regluverk sjóðsins svo öðlast megi gleggri yfirsýn yfir starfsemi hans með markvissari jöfnunaraðgerðum sem jafnframt leiða til betri nýtingar á fjármunum til handa sveitarfélögunum. Í ljósi þessa hefur verið tekið til við að endurskoða reglur sjóðsins með aðkomu fulltrúa sveitarfélaga og ríkisins með nokkuð reglulegu millibili. Starfshópur sem lauk störfum árið 2010 kynnti til sögunnar hugmyndir sem fela í sér grundvallarbreytingu á jöfnunarkerfinu. Unnið hefur verið með tillögurnar í innanríkisráðuneytinu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Verkefnið er viðamikið og flókið, enda um nýja hugmyndafræði að ræða hvað varðar aðferðir vegna jöfnunar á útgjaldaþörf og tekjumöguleikum sveitarfélaga.

Í stuttu máli er kjarninn í nýjum aðferðum sá að þeim verði beitt við jöfnunaraðgerðir þar sem:

- ✓ Framlög með jöfnunartilgang verði sameinuð í eitt jöfnunarframlag. Jöfnunarframlög vegna málaflokks fatlaðs fólks verði þó undanskilin hér.
- ✓ Fundnar verði nýjar leiðir til að meta útgjaldaþarfir sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna.

- ✓ Tekið verði mið af hámarkstekjum sveitarfélaga af útsvari og fasteignaskatti en framlag ræðst síðan af mismun mældra útgjalda og tekna.

Samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2017 verður áfram unnið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og lagt mat á hvort breytingar á tekju- og útgjaldajöfnun sjóðsins geti stutt við sjálfbæran rekstur og eflingu þjónustu. Unnið verður að því að jöfnunarkerfið geti verið jákvæður hvati til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga, aukinni hagkvæmni í starfsemi og skipulagi. Jafnframt verði skoðaðir möguleikar til að jöfnunarkerfið stuðli í auknum mæli að bættri samhæfingu opinberra fjármála.

Markmið nýrrar hugmyndafræði er að fjármunum sjóðsins verði betur varið með markvissari jöfnunaraðgerðum og að fjármunir fari í ríkari mæli þangað sem þeirra er þörf. Jöfnunarkerfið yrði jafnframt einfaldað.

Nokkur umræða hefur átt sér stað á vettvangi sveitarstjórnarstigsins varðandi framangreindar hugmyndir um breytingar á Jöfnunarsjóði. Á ársfundi Jöfnunarsjóðs árið 2011 var flutt erindi þar sem fjallað var um tillögur starfshópsins sem lauk störfum á árinu 2010. Enn fremur var á ársfundi sjóðsins 2014 fjallað ítarlega um hugmyndir um einföldun á regluverki sjóðsins í þeim tilgangi að gerbreyta jöfnunarkerfinu þar sem notaðar yrðu nýjar aðferðir við jöfnunaraðgerðir sem gerðu jöfnun sjóðsins markvissari. Þá hefur verið fjallað um málið í ársskýrslum sjóðsins.

Verkefnisstjórn vekur athygli á skipun nefndar haustið 2016 og hefur það hlutverk að gera endanlegar tillögur um fyrirkomulag nýrra aðferða við jöfnun á útgjaldaþörfum og tekjumöguleikum sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að nefndin skili tillögum sínum til ráðherra síðsumars 2017.

## 4 SVEITARFÉLÖG Á NORÐURLÖNDUM

---

Umfang íslenska sveitarstjórnarstigsins er minna en á hinum Norðurlöndunum þar sem rétt um þriðjungur verkefna hins opinbera er á hendi sveitarfélaga hér á landi en þá má um leið segja að sjálfstjórn þeirra sé meiri þar sem íslenskum sveitarfélögum eru tryggðir með lögum sjálfstæðir tekjustofnar. Á Norðurlöndunum er allt að 65-70% verkefna á ábyrgð sveitarfélaga og því aðeins þriðjungur þeirra á ábyrgð ríkisvaldsins. Þó má segja að sjálfstjórn norrænna sveitarfélaga sé takmarkaðri en þeirra á Íslandi ef horft er til eigin tekjustofna.

Dönsk stjórnvöld tóku á árunum 2004/2005 ákvörðun um lágmarksfjölda íbúa (20 þús.) í sveitarfélagi (með ákveðnum sveigjanleika, m.a. með tilliti til landfræðilegra þátta) og gerðu þeim að sameinast nágrennasveitarfélögum og var þeim veittur ákveðin tímarammi. Þann 1. janúar 2007 hafði sveitarfélögum fækkað umtalsvert eða úr 271 í 98. Þá var tekin ákvörðun um sameiningu eða fækkun amta úr 14 í fimm ný héruð eða svæði. Dönsk sveitarfélög eru 98 og meðalíbúafjöldi um 50 þús.

Árið 2009 ákváðu grænensk stjórnvöld að fækka sveitarfélögum og mátu það svo að íbúafjöldi upp á a.m.k. 8.000 íbúa væri nauðsynlegur til að sveitarfélag gæti sinnt sínum skyldum. Við þessa ákvörðun fækkaði grænenskum sveitarfélögum úr 18 í 4.

Sænsk stjórnvöld hafa ekki ráðist í kerfisbreytingar á sænska sveitarstjórnarstiginu. Þau hafa á hinn bóginn unnið að ýmsum úrbótum, m.a. hvað varðar aukið íbúalýðræði og samtal íbúa og kjörinna fulltrúa. Sænsk sveitarfélög eru nú 290.

Um þessar mundir er það helst í Noregi, Finnlandi og á Álandseyjum þar sem unnið er skipulega að umfangsmiklum breytingum á sveitarstjórnarstiginu undir forystu ríkisvaldsins.

#### 4.1 ÁLANDSEYJAR

Árið 2015 hóf nýkjörin landstjórn Álandseyja að undirbúa tillögur til breytinga á skipan sveitarstjórnarmála á Álandseyjum:

„Markmið hennar [landstjórnarinnar] með verkefninu var að efla sveitarfélög á Álandseyjum og þannig búa öllum íbúum eyjanna sömu þjónustu. Breyting á sveitarstjórnarstiginu er forsenda þróunar og efnahagslegrar sjálfbærni til lengri tíma litið.“<sup>8</sup>

Ný og breytt sveitarfélagaskipan á Álandseyjum er mikilvægur hluti umfangsmikillar langtímastefnumótunar sem landstjórnin er að vinna að og nær allt til ársins 2050. Framtíðarsýnin hefur að leiðarljósi eftirfarandi kjörorð: „*Alla kan blomstra i ett bärkraftig samhälle på fredens öar*“.

Samþykkt/tilkynning landstjórnarinnar var kynnt landsþinginu í skjali (s.meddelande) sem dags. er 17. apríl 2017. Því fylgir greinargerð þar sem sagt er frá þeirri undirbúningsvinnu, framtíðarsýninni, markmiðum verkefnisins, hvaða atriði í skipan sveitarstjórna voru könnuð og greind, hvaða úrlausnarefni bíða og þarf að takast á við á næstunni. Þar má meðal annars nefna öldrun íbúa, fólksfækkun í dreifðum byggðum, loftslagsmál og fleira. Þá er gerð grein fyrir verkefnum sem þarf að vinna að og ljúka í aðdraganda þessara breytinga. Þar er t.d. um að ræða nýja lagasetningu, ákvarðanir og vinna við útfærslu á flutningi verkefna, samskipti landstjórnar og sveitarfélaga, endurskipulag á fjármálum þeirra og fleira mætti nefna.

Í stuttu máli þá leggur landstjórnin til að í fyrsta áfanga verði sveitarfélögum fækkað úr 16 í fimm en langtímamarkmiðið er þrjú sveitarfélög á öllum eyjunum. Tvö fámenn eyja- og strandsvæðasveitarfélög fá lengri tíma til að aðlaga sig breyttum aðstæðum en munu síðar sameinast í eitt sveitarfélag. Þá er einnig gert ráð fyrir frekari sameiningu milli höfuðborgarinnar og nærliggjandi sveitarfélags. Ekki er gert ráð fyrir að tillögurnar verði bornar undir íbúa sveitarfélaganna.

Ef horft er til íbúafjölda í þessum nýju sveitarfélögum verða íbúar í stærri sveitarfélögunum þremur skv. tillögum landstjórnarinnar á bilinu 7.300 til 11.700 og í eyja- og strandsveitarfélögunum tveimur verður hann á milli 800 og 900.<sup>17</sup>

#### 4.2 NOREGUR

Norska ríkisstjórnin, undir forystu ráðherra sveitarfélaga, samþykkti að ráðast í umfangsmiklar breytingar á bæði sveitarstjórnar- og fylkisstiginu (þriðja stjórnsýslustiginu). Þetta víðtæka verkefni hófst á undirbúningsvinnu sem lauk með þingsályktunum sem Stórþingið samþykkti í júní 2014 og eru umtalsverðir fjármunir eyrnamerkir því. Markmiðið er að fækka (með sameiningum) bæði sveitarfélögum og fylkjum. Gerðar hafa verið tillögur um breytingar á verkaskiptingu þessara tveggja stjórnsýslueininga og ríkisins (verkefnaflutningur).

<sup>17</sup><http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/meddelande-om-reform-av-kommunstrukturen.pdf>.

Rökin fyrir þessari ákvörðun eru að með því að sveitarfélög sameinist í stærri og öflugri heildir sem taka mið af búsetu- og vinnusóknarsvæðum sem hafa verið að þróast á undanförunum áratugum, verði þau betur til þess fallin að takast á við stærri og umfangsmeiri verkefni eins og svæðaskipulag, samgöngur, umhverfismál og uppbyggingu atvinnulífs.

Umbæturnar eiga að gera öllum sveitarfélögum kleift að leysa lögbundin verkefni og leysa af hólmi samstarfsverkefni sveitarfélaga sem eru að verða fleiri og umfangsmeiri og draga þannig úr þörf ríkisvaldsins til að stýra útfærslu verkefna sem sveitarfélögin annast.

**Öll sveitarfélög eiga að geta sinnt fjórum helstu hlutverkum sveitarfélaga sem eiga að vera:**

- ✓ Vettvangur lýðræðislegrar starfsemi
- ✓ Þjónustuveitandi
- ✓ Samfélagsleg þróun
- ✓ Stjórnvald - stjórnsýsla

*Viðmiðun – að öll sveitarfélög geti sjálf leyst sín verkefni.* Það á ekki einungis að horfa til þeirra verkefna sem þau nú þegar bera ábyrgð á heldur líka hvort og þá hvaða ný eða önnur verkefni þau gætu tekið að sér og þá hvaða innviðir þurfi að vera til staðar í sveitarfélaginu svo að það geti sinnt nýjum og fjölbreyttum verkefnum, þ.e. innviðir eins og mannfjöldi, þekking, stjórnsýsla og þess háttar.

Horft var til reynslu Dana sem ákváðu með lögum lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og gerðu þeim að sameinast (2005). Sveitarfélög í Noregi voru 430 og var íbúafjöldi undir 10 þúsund í 75% þeirra. Með stoð í þingsályktun frá 2014 gerði sveitarstjórnarráðherra öllum sveitarfélögum og fylkjum að hefja könnun á eða undirbúning fyrir að sameinast nágrannasveitarfélagi einu eða fleirum, þar sem settir voru niður nokkrir áfangar og tímafrestir. Á þessu ári verður lögð fyrir norska þingið tillaga um að 118 sveitarfélög sameinist í 46 sveitarfélög.<sup>18</sup> Þá eiga nokkur sveitarfélög og fylki enn í viðræðum um sameiningar.

### 4.3 FINNLAND

Stöðugar umbótatilraunir hafa verið á sveitarstjórnarstiginu í Finnlandi undanfarin ár og þá með áherslu á að sameina sveitarfélög en árangurinn hefur verið lítill. Finnsla sveitarstjórnarstigið einkennist af mörgum fámennum sveitarfélögum sem eiga mikið samstarf um stór og smá verkefni. Þetta hefur, að mati stjórnvalda og einnig samtaka sveitarfélaga, skapað mjög flókið og ólýðræðislegt kerfi þar sem aðkoma kjörinna fulltrúa hefur verið mjög takmörkuð.

Nú hafa finnsk stjórnvöld ákveðið að gera umtalsverðar kerfisbreytingar og verkefnaflutning frá sveitarfélögum til nýs millistjórnunarstigs (þriðja stjórnsýslustigið) sem tekur m.a. við verkefnum á sviði velferðar- og heilbrigðismála og ýmissa annarra verkefna. Fjárveitingar til sveitarfélaga lækka um einn milljarð evra, lögbundnum verkefnum verði fækkað og ekki eru nein áform um að flytja til þeirra nein ný verkefni - en ef svo færi þá eru mjög skýr lagafyrirmæli um að þeim skuli fylgja fjármagn. Önnur stór og mikilvæg verkefni verða flutt frá ríkinu til nýja sveitarstjórnarstigsins, eins og t.d. bráðamóttaka, björgunar- og leitarsveitir, svæðisbundin byggðapróunarmál og fleira.

<sup>18</sup><https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-kommuner-og-fylkeskommuner-for-bedre-velferd-og-sterkere-lokalsamfunn/id2548565/>.

Stefnt er að því að þetta nýja stjórnsýslustig taki til starfa árið 2019. Þessi ákvörðun hefur að sjálfsögðu gríðarleg áhrif á sveitarstjórnarstigið í Finnlandi og er nú unnið að mótun framtíðarstefnu fyrir finnsk sveitarfélög. Þessar ákvarðanir og stefnumótun í kjölfar þeirra er hluti af stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og hafa verið skipaðir starfshópar sem ráðherrar<sup>19</sup> leiða en ráðherra sveitarstjórnarmála er ábyrgur fyrir verkefninu í heild.

Ísland og Finnland eiga margt sameiginlegt þegar litið er til stöðu og framtíðar sveitarfélaga og búsetuþróunar. Sem dæmi:

- ✓ Helmingur Finna býr í nágrenni suðurstrandarinnar.
- ✓ 70% íbúanna býr í suðvestur hluta landsins á svæði sem er innan við 30% af heildarstærð þess.
- ✓ Lappland (nyrsta héraðið) nær yfir um 30% af stærð Finnlands og þar búa um 200 þúsund manns.
- ✓ Fjöldi sveitarfélaga er 313 (voru 415 árið 2007), stefnt er að því að þau verði 100-150.

Hér á landi hefur verið horft til Finnlands hvað varðar skipulag opinberrar stjórnsýslu þar sem bæði ríkin búa við tvö stjórnsýslustig, sveitarfélög og ríkisvald. Finnar hafa þróað og reynt ýmsar leiðir í samstarfi og verkaskiptingu þessara stjórnsýslustiga. Þá hefur líka verið horft til skipulags þeirra á samstarfi sveitarfélaga og hvernig „héraðsnefndir“ (landshlutasamtök) hafa komið að skipulagi og vinnu við gerð svæðisbundinna byggðaáætlana.

#### 4.4 SVEITARSTJÓRNARSTIGIÐ Á 21. ÖLDinni – NORRÆN UMBÓTAVERKEFNI

Í október 2015 var haldin ráðstefna í Reykjavík undir yfirskriftinni „Sveitarstjórnarstigið á 21. öldinni: Staða og þróun sveitarstjórnarstigsins í norrænu ljósi. Hvað getum við lært af norrænum umbótaverkefnum.“ Ráðstefnan var samstarfsverkefni innanríkisráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Nordregio sem er stofnun á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar. Í kynningu á málþinginu segir m.a.:

*„Frá aldamótum hefur verið hrint af stað víðtækum umbótaverkefnum á sveitarstjórnarstiginu í norrænum grannríkjum Íslands. Danir riðu á vaðið, Finnar fylgdu á eftir og nú eru í undirbúningi miklar breytingar á sveitarstjórnarstiginu í Noregi. Umbótaverkefnin eiga það sammerkt að markmið þeirra hefur verið að efla og styrkja sveitarfélög með sameiningum og fleiri aðgerðum til að þau geti tekist á við framtíðaráskoranir vegna öldrunar íbúa, þyngri velferðarþjónustu og tekjusamdráttar. Á ráðstefnunni munu norrænir fræðimenn og sveitarstjórnarmenn gefa yfirlit yfir þær breytingar sem hafa átt sér stað og eru í farvatninu; hver eru markmiðin, hvernig hefur gengið að nálgast þau og hvernig er unnið að breytingum. Í kjölfarið munu íslenskir fræðimenn fjalla um hvaða lærdóm við getum dregið af þessum verkefnum og breytingum fyrir íslenska sveitarstjórnarstigið. Að lokum verða almennar umræður.“<sup>20</sup>*

Aðstandendur ráðstefnunnar vonuðust til að sveitarstjórnarfólk, alþingismenn og aðrir sem eru áhugasamir um málefni sveitarstjórnarstigsins nýttu sér þetta tækifæri til að fræðast um sveitarstjórnarstigið og ræða stöðu þess á 21. öldinni. Á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga er tengill

<sup>19</sup> Dæmi; starfshópur undir forystu fjármálaráðherra undirbýr tilfærslu á þeim verkefnum sem á að flytja frá sveitarfélögum og skilaði tillögum sínum í lok ársins 2016. Áætlað er að fjáframlög til sveitarfélaga minnki um 1 milljón evra.

<sup>20</sup> <http://www.samband.is/um-okkur/fundur-og-radstefnur/sveitarstjornarstigid-a-21.-oldinni/>.

inn á erindi sem flutt voru á ráðstefnunni auk annars efnis sem Nordrego hefur lagt fram og tengjast efni hennar.

## 5 SVEITARSTJÓRNARÞING EVRÓPURÁÐSINS

---

Eitt af verkefnum sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins er að gefa ráðherranefnd ráðsins reglulegar skýrslur um stöðu sveitarstjórnarstigsins í aðildarríkjunum, sérstaklega með tilliti til Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga sem Ísland hefur verið aðili að síðan 1991. Stjórnskipunarnefnd sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins heimsótti Ísland á árinu 2009 og svo aftur á árinu 2016. Tilgangur heimsóknanna er að kanna hvort íslensk stjórnvöld fylgja eftir ákvæðum Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga. Að lokinni heimsókn er unnin matsskýrsla sem lögð er fram á Evrópuþingi sveitarfélaga þar sem, eftir atvikum, tilmælum er beint til íslenskra stjórnvalda um atriði sem þau eru hvött til þess að skoða og rýna til gagns. Sendinefndin lagði meðal annars til eftir heimsóknina á árinu 2009, að hækka þröskuld um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga úr 50 íbúum. Nefndin taldi að þessi þröskuldur væri allt of lágur og það væri erfitt fyrir mjög fámenn sveitarfélög að veita íbúum viðunandi þjónustu. Íslensk stjórnvöld ákváðu aftur á móti, eins og áður hefur komið fram, að afnema þröskuldinn um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga.<sup>21</sup>

Í úttektinni frá síðasta ári (2016) er vakin athygli á hvað sveitarfélögum hefur fækkað lítið frá 2009 eða úr 77 í 74 og að mörg fámenn sveitarfélög (undir 500 íbúum) skýri hvers vegna þau hafi mun færri og umfangsminni verkefni á sínum höndum en t.d. á hinum Norðurlöndunum. Á móti kemur að sveitarfélög á Íslandi hafa sjálfstæða tekjustofna sem gerir íslenska sveitarstjórnarstigið sjálfstæðara en ella þó svo að tekjur einstaka sveitarfélaga séu það takmarkaðar að þær standi ekki undir lögbundinni þjónustu en það hafi að vissu marki verið leyst með samvinnu sveitarfélaga. Í seinni úttektinni er ítrekað að íslensk stjórnvöld þurfi að móta sérstaka stefnu og/eða löggjöf um höfuðborg sína. Ráðherra sveitarstjórnarmála sótti sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins í mars 2017 og svaraði fyrirspurnum þingfulltrúa og gerði grein fyrir stöðu mála hér á landi. Þó svo að beint hafi verið ákveðnum tilmælum til Íslands hvað varðar úrbætur er ljóst að mat þingsins er almennt mjög jákvætt gagnvart því hvernig stjórnvöld hafa skipað sínum sveitarstjórnarmálum og fylgt eftir ákvæðum Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga.

## 6 SAMRÁÐ OG SAMTÖL

---

Sveitarstjórnarstigið er mikilvægt fyrir lýðræðið í landinu og velferð íbúa. Sveitarfélögin eru hluti af opinberri stjórnsýslu í landinu og sem hluti af framkvæmdavaldi hins opinbera gegna þau mikilvægu hlutverki við stjórnskipan landsins og eru mótvægi við hinn hlutann þ.e. ríkisvaldið. Samskipti einstaklingsins við hið opinbera fara fram á sveitarstjórnarstiginu, í vaxandi mæli því er í verkefnalýsingu lögð mikil áhersla á samráð og samvinnu. Í þessum kafla er gerð ítarleg grein fyrir því samráði og samtölum sem formaður verkefnisstjórnar og verkefnisstjórn áttu við nokkur hundruð einstaklinga víðs vegar af landinu. Samtölin áttu sér stað ýmist á formlega boðuðum fundum, í kynningum á verkefninu og í viðtölum við einstaklinga. Formaður og fulltrúar í verkefnisstjórn áttu auk þess samráðs- og símafundi með formönnum landshlutasamtaka og/eða framkvæmdastjórum sem og nokkrum reyndum sveitarstjórnarmönnum. M.a. var rætt við þá vegna undirbúnings íbúakönnunarinnar varðandi efni hennar og spurningar bornar undir þá.

---

<sup>21</sup> <https://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/560>



Hér verður rakið hvernig verkefnisstjórnin stóð að þessu umfangsmikla samráði og helstu niðurstöðum. Þar sem tillögur verkefnisstjórnarinnar eru að miklu leyti byggðar á og rökstuddar með niðurstöðum samráðsins er mikilvægt að gera vel grein fyrir hvernig að því var staðið og hverjir komu þar að.

## 6.1 GESTIR SEM KOMU Á FUNDI VERKEFNISSTJÓRNAR

- ✓ Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- ✓ Guðni Geir Einarsson, sérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga,
- ✓ Eiríkur Benónýsson, sérfræðingur hjá innanríkisráðuneytinu (fjármál sveitarfélaga),
- ✓ Sigurður Guðmundsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu,
- ✓ Guðbjörg Sigurðardóttir, skrifstofustjóri skrifstofu rafrænna samskipta, innanríkisráðuneytinu,
- ✓ Forstjóri Byggðastofnunar, Aðalsteinn Þorsteinsson, og Snorri Björn Sigurðsson, forstöðumaður byggðasviðs Byggðastofnunar.

## 6.2 AÐRIR FUNDIR/RÁÐSTEFNUR SEM SÓTTAR VORU

- ✓ Upplýsingafundur um rafræna stjórnsýslu, hver er staðan og framtíðin? Halla Björg Baldursdóttir, sviðsstjóri rafrænnar stjórnsýslu og Ástríður Jóhannesdóttir, sviðsstjóri stjórnsýslusviðs hjá Þjóðskrá Íslands gerðu grein fyrir starfsemi Þjóðskrár á þessu sviði. Haldinn 2. desember 2016.
- ✓ Sigurður Guðmundsson, sérfræðingur hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, kynning í ráðuneytinu, um áskoranir í fjármálum og skipulagi sveitarstjórnarmála. Haldin 26. apríl 2016.
- ✓ Málstofa um niðurstöður rannsóknar um samstarfsverkefni sveitarfélaga haldinn 29. apríl 2016 hjá Háskólanum á Akureyri.
- ✓ Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir námsferð um íbúalýðræði til Svíþjóðar dagana 29.-31. ágúst 2016. Verkefnisstjórn verkefnisins Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga tók þátt í þeirri ferð.

## 6.3 KYNNINGAR Á VERKEFNINU

- ✓ **Fundur norrænna sveitarstjórnarráðherra** haldinn í Reykjavík 17.-18. ágúst 2016. Formaður verkefnisstjórnar kynnti verkefnið og sat fundinn.
- ✓ **Ársfundur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 2016.** Formaður verkefnisstjórnar kynnti verkefnið og markmið þess á ársfundi Jöfnunarsjóðs í október 2016.
- ✓ **Færri sveitarfélög:** Hver er ávinningurinn? Hádegisfundur félags stjórn málafræðinga. Formaður verkefnisstjórnar kynnti verkefnið og tók þátt í pallborðsumræðum, fundur haldinn 3. mars 2017.
- ✓ **Fundur með lykilstarfsmönnum Sambands íslenskra sveitarfélaga** haldinn 9. mars 2017. Tilgangur fundarins var að kynna verkefnið, helstu niðurstöður íbúakönnunarinnar og segja frá heimsóknum í landshlutana.
- ✓ **Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga,** haldið í Reykjavík 24. mars 2017. Kynning á verkefninu (Eyrún I. Sigþórsdóttir og Aldís Hafsteinsdóttir) og umræður á borðum. Á borðunum lágu fyrir spurningar/þemu og stýrðu starfsmenn Sambandsins umræðunni og skráðu svör/umræður. Þeim var safnað saman og eru notaðar af verkefnisstjórn við greiningu og rökstuðning tillagna, sbr. aðrar sambærilegar umræður.

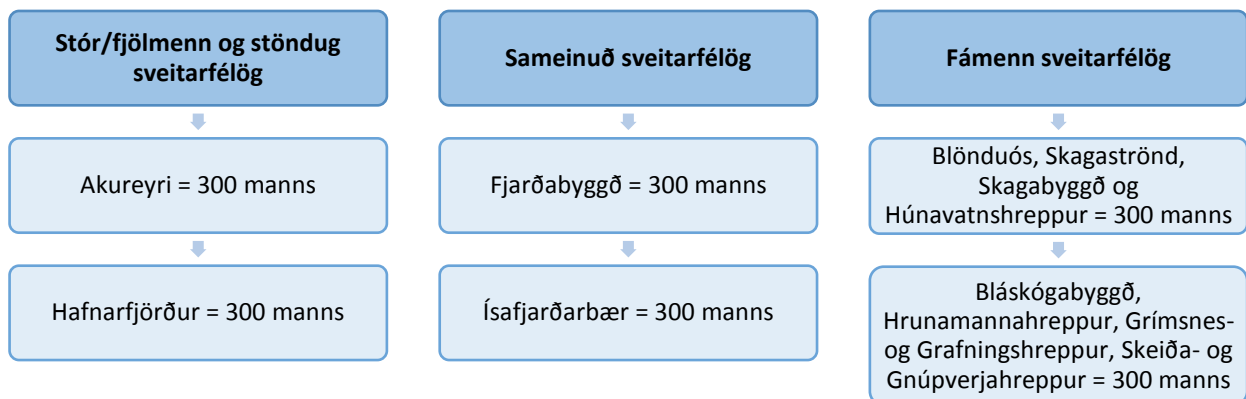
## 6.4 KÖNNUN MEÐAL ÍBÚA VALINNA SVEITARFÉLAGA

Eins og komið hefur fram hefur töluvert verið rannsakað og ritað um íslensk sveitarstjórnarmál. Aftur á móti hefur í minna mæli verið horft til þess að skoða sveitarfélög sem samfélagslega einingu og að spyrja íbúana um viðhorf þeirra og væntingar til sveitarfélags síns og sveitarstjórnarstigsins almennt eða hvernig íbúarnir tengja sig við sveitarfélagið sitt og umhverfi þess. Skortur á rannsóknum um samfélagslega þáttinn í tilveru og rekstri sveitarfélaga er ekki einskorðaður við Ísland.

Með ofangreind atriði í huga ákvað verkefnisstjórn að láta gera spurningakönnun meðal íbúa sveitarfélaga til að afla upplýsinga um viðhorf og væntingar þeirra til sveitarfélags síns sem myndi einnig varpa ljósi á viðhorf íbúa til sveitarstjórnarstigsins almennt.

Markmið könnunarinnar var að afla upplýsinga um upplifun íbúa og viðhorf og væntingar þeirra til sveitarfélags síns: Hvað er það sem skiptir íbúana mestu máli varðandi tilveru, rekstur og framtíð sveitarfélagsins? Og hvernig tengja þeir sig við sveitarfélag sitt og umhverfi þess? Greiningarrámmi verkefnisstjórnarinnar „Hvað er sveitarfélag?“ var hafður að leiðarljósi við gerð könnunarinnar. Niðurstöðurnar varpa ljósi á hvaða þættir skipta íbúana mestu máli varðandi hlutverk og framtíð sveitarfélagsins og hvaða þættir skipta þá minna máli frá fjórum skilgreindum grunnþáttum (sjá kafla 3.1.bls. 7). Slíkar upplýsingar eru gagnlegar við að greina leiðir og valkosti við langtíma stefnumótun fyrir sveitarfélög og fyrir sveitarstjórnarstigið sjálft, sem og þegar sveitarfélög þurfa að bregðast við breyttum rekstrarforsendum t.d. vegna samfélags- og lýðfræðilegra breytinga, fólksflutninga, og/eða vegna tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Niðurstöður könnunarinnar voru notaðar við mat verkefnisstjórnar á stöðu íslenskra sveitarfélaga og greina tækifæri og leiðir til að styrkja þau enn frekar.

Val á sveitarfélögum í úrtaki var eftirfarandi:



Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands sá um framkvæmd könnunarinnar og veitti einnig ráðgjöf við gerð rannsóknarsniðs og spurningarlista. Um var að ræða símakönnun sem fram fór í nóvember og desember 2016 og byggðist á slembiúrtaki úr þjóðskrá meðal fólks 18 ára og eldra. Úrtaksstærðin var 1.800 manns og svarhlutfallið 49%.

Í greiningu verkefnisstjórnar á niðurstöðum var leitast við að greina stefnur og strauma (*e. trends*) í svörum þátttakenda frekar en að setja fram rannsóknarspurningar og keyra marktæktarpróf. Vert er að ítreka að niðurstöðurnar eru ekki lýsandi fyrir Ísland í heild þar sem vægi fámennra sveitarfélaga er of mikið í úrtakinu. Niðurstöður fyrir hverja tegund sveitarfélaga gefa vísbendingar um hvers má vænta um viðhorf og væntingar íbúa í öðrum sambærilegum sveitarfélögum.

### Hvað segja niðurstöðurnar um tengsl, viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélags?

- ✓ Sterk og jákvæð tengsl, mikil félagsleg virkni, og mikið lagt upp úr góðu mannlífi.
- ✓ Jákvætt mat á getu sveitarfélagsins til að veita góða þjónustu og stjórnsýslu - ath. mat svarenda byggist á upplifun þeirra (*e. perception*), en ekki hlutlægu mati.
- ✓ Mikil áhersla á þjónustubáttinn, en eru íbúarnir kannski minna uppteknir af því hver veitir þjónustuna?
- ✓ Meirihluti svarenda segir að lykilþættir muni batna eða haldast óbreyttir ef sveitarfélag þeirra myndi sameinast öðru sveitarfélagi.
- ✓ Ekki mikill munur á viðhorfum og væntingum íbúa milli tegunda sveitarfélaga; stærðarþátturinn sem skýrir mismun í virkni.

Glærुकyning með helstu niðurstöðum könnunarinnar, sem kynnt var á fundum verkefnisstjórnar í landshlutum og bakhópi (sjá fylgiskjal 1) verður aðgengileg á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

## 6.5 BAKHÓPURINN

Verkefnisstjórninni til ráðuneytis og samráðs var 20 manna bakhópur og samkvæmt verkefnalýsingu voru áætlaðir tveir fundir með honum. Bakhópurinn var skipaður 20 einstaklingum og eins og segir í verkefnalýsingu skyldi hann skipaður fulltrúum frá öllum landshlutasamtökum sveitarfélaga, fulltrúum frá ungmennaráðum sveitarfélaga, fulltrúa byggðamálaráðherra, frá háskólasamfélaginu og öðrum sérfræðingum um málefni sveitarfélaga sem verkefnisstjórnin valdi.

Með rafrænu erindi fyrri hluta árs 2016 voru landshlutasamtök sveitarfélaga beðin um að skipa einn fulltrúa hvert (8) í umræddan bakhóp. Þá var samþykkt að óska eftir tilnefningum frá ungmennaráðum annars vegar Seltjarnarnesbæjar og hins vegar frá Sveitarfélaginu Árborg (2) auk þess sem leitað var til atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins (1). Verkefnisstjórnin leitaði síðan til annarra einstaklinga til viðbótar og bað þá um að taka þátt í starfi bakhópsins.

Eftirtaldir einstaklingar skipa bakhóp verkefnisins: Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Vífill Karlsson, ráðgjafi hjá SSV og dósent við Háskólann á Akureyri, Sigurður Guðmundsson, sérfræðingur frá FJR, Hanna Dóra Másdóttir, sérfræðingur frá ANR (síðar SRN), Hrafnkell Proppé, skipulagsmál/SSH, Guðrún Ágústsdóttir, fyrrverandi borgarfulltrúi og nú formaður Öldrunarráðs Reykjavíkur, Flosi Eiríksson, fyrrverandi bæjarfulltrúi og nú ráðgjafi hjá Íslandsstofu, Guðjón Hauksson/Hrafnhildur Arnkeldsdóttir, sérfræðingar frá Hagstofu Íslands og Eva Marín Hlynsdóttir, lektor við Háskóla Íslands. Frá landshlutasamtökunum: Valgarður Hilmarsson, SSV, Einar Jón Pálsson, SSS, Sigrún Blöndal, SSA, Ármann Kr. Ólafsson, SSH, Gunnar Þorgeirsson, SASS, Raket Óskarsdóttir/Eyþór Garðarsson, SSV, Pétur G. Markan, FV, Sif Jóhannesdóttir, Eyþingi, Kristinn Hilmir Baldursson frá ungmennaráði Seltjarnarnesbæjar og Sveinn Ægir Birgisson frá ungmennaráði Árborgar.

Fyrsti fundur bakhópsins var haldinn 17. desember 2016. Fundarstjóri var Svanfríður Jónasdóttir, fyrrverandi bæjarstjóri og ráðgjafi hjá Ráðríku ehf. Formaður bauð fundargesti velkomna og fór í örstuttu máli yfir verkefnið og hver tilgangur fundarins væri. Fundurinn var tvískiptur í framsögur og umræður á borðum. Framsögur voru tvær, Sjöfn Vilhelmsdóttir, forstöðumaður Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands, kynnti fyrstu niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa valinna sveitarfélaga og Sigurður Guðmundsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu kynnti greiningu sína á fjármálum sveitarfélaga sem hann kallaði innlegg í umræðu um eflingu

sveitarstjórnarstigsins en þar fjallaði hann um umfang sveitarstjórnarstigsins hvað varðar tekjur og gjöld, hugmyndir að nýjum tekjustofnum og útgjöld málaflokka.

Verkefnisstjórnin undirbjó umræðuspurningar sem var unnið með á þremur borðum og voru niðurstöður þeirra teknar saman og eru hluti af greiningargögnum verkefnisstjórnar. Svanfríður Jónasdóttir stýrði umræðum á borðum.

Stefnt var á annan fund með bakhópnum þann 30. mars 2017. en honum var frestað til 3. maí þar sem ljóst var að ekki næðist að vinna úr gögnum frá landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var þann 24. mars. Vegna lítillar þátttöku þurfti því miður að aflýsa boðuðum fundi með bakhópnum.

## 6.6 HEIMSÓKNIR Í LANDSHLUTA

Verkefnisstjórnin leitaði til landshlutasamstaka, bæði starfsmanna þeirra og kjörinna fulltrúa í stjórnnum þeirra, eftir aðstoð, tilnefningum og ráðleggingum varðandi heimsóknir í landshluta. Verkefnisstjórnin lagði áherslu á það að halda frekar fleiri fundi en færri í hverjum landshluta með það að markmiði að hitta fulltrúa allra sveitarfélaga. Haldnir voru 11 fundir með stjórnnum þeirra, starfsmönnum og kjörnum fulltrúum, sá fyrsti á Hólmavík þann 25. janúar 2017 og sá síðasti á Húsavík þann 7. mars 2017.

Á fundunum voru niðurstöður íbúakönnunarinnar kynntar og leitað eftir viðhorfum fundarmanna til viðfangsefnis verkefnisstjórnarinnar, þ.e. hvað er sveitarfélag, hver er staða íslenskra sveitarfélaga, hvernig lítur framtíðin út miðað við þær áskoranir sem sveitarfélög standa frammi fyrir m.t.t. aldursþróunar, íbúaflutninga, erlendra íbúa og fleiri þátta sem áhrif hafa á stöðu sveitarfélaga. Verkefnisstjórnin hafði samið nokkrar spurningar/gátlista sem stuðst var við til að ramma inn umræðurnar og tryggja að sambærileg mál yrðu rædd á hverjum fundi þó svo að aðstæður á hverjum stað hafi óhjákvæmilega mótað viðhorf og umræðu.

Fundirnir voru haldnir á Hólmavík, Hvolsvelli, Selfossi, Reykjanesbæ, Borgarnesi, Egilsstöðum, Hnappavöllum í Örefasveit, Blönduósi, Kópavogi, Akureyri og Húsavík. Hátt í 200 manns sótti þessa fundi.

## 6.7 LANDSÞINGI SAMBANDS ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA 24. MARS 2017

Verkefnisstjórnin kynnti vinnu sína á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var í Reykjavík þann 24. mars 2017. Kynningin fór fram á tvo vegu; í fyrsta lagi kynntu þær Eyrún I. Sigþórsdóttir, formaður verkefnisstjórnar og Aldís Hafsteinsdóttir, bæjarstjóri í Hveragerði og fulltrúi í verkefnisstjórn verkefnið, markmið þess, hvað hefur verið gert, niðurstöður íbúakönnunarinnar og fleira.<sup>22</sup> Í öðru lagi fór fram umræða á borðum undir stjórn umræðustjóra, þar sem fyrir lágu fyrirfram ákveðnar spurningar. Var úrvinnsla þeirra umræðna með sama hætti og af öðrum samráðsfundum.<sup>23</sup> Var þar um að ræða síðasta samráðsvettvanginn fyrir skil á lokaskýrslu.

## 6.8 ANNAÐ: FUNDIR OG SAMTÖL

Við vinnu sína leitaði verkefnisstjórnin eða fulltrúar úr henni til ýmissa einstaklinga er hafa yfirgripsmikla þekkingu á sveitarstjórnarstiginu og hafa starfað innan þess um langt árabil.

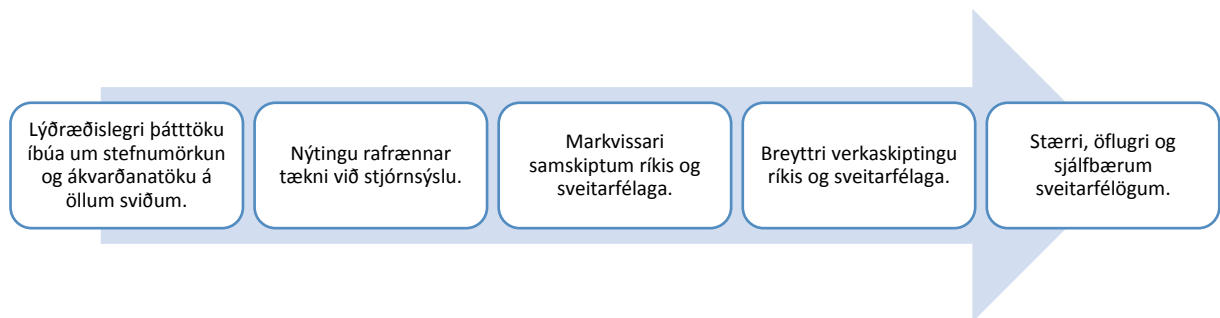
<sup>22</sup> <http://www.samband.is/media/landsthing-2017/EyrunIngibjorg.pdf>.

<sup>23</sup> Sjá fylgiskjöl 3 til 6 í kafla 10.

Tilgangurinn var að afla frekari upplýsinga og ekki síst að undirbúa spurningar fyrir könnun meðal íbúa sveitarfélaga. Samantekt þeirra samtala og funda er ekki dregin sérstaklega fram.

## 7 SAMFÉLAGSLEG MARKMIÐ VERKEFNISINS ERU AÐ EFLA SVEITARSTJÓRNARSTIGIÐ

Í þessum kafla er farið yfir þau fimm markmið sem verkefninu voru sett og kynnt voru í fyrsta kafla skýrslunnar: *Um verkefnið og skipan verkefnisstjórnar*. Þau eru að efla skuli sveitarstjórnarstigið með:



Verkefnisstjórnin ákvað að tengja saman markmið tvö og þrjú og setja í einn kafla. Hver kafla hefst á rökstuðningi sem byggist annars vegar á heimildum sem farið var yfir í þriðja og fjórða kafla skýrslunnar og hins vegar á því víðtæka samráði sem haft var við sveitarstjórnarfólk (kjörna fulltrúa og starfsfólk) um allt land, þátttakendur í bakhópi, fulltrúa á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga og íbúa valinna sveitarfélaga. Þá er einnig stuðst við upplýsingar sem verkefnisstjórnin hefur fengið og tengjast vinnu ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga, meðal annars í tengslum við fjármál sveitarfélaga og nefndar er vinnur að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs.

Samfélagsleg markmið verkefnisins eiga það sameiginlegt að þeim er ætlað að efla sveitarstjórnarstigið. Fyrsta markmiðið um stærri, öflugri og sjálfbær sveitarfélög er megin markmiðið og þau fjögur sem á eftir koma styðji við eða séu forsenda þess að unnt sé að ná því markmiði. Þá veur það athygli verkefnisstjórnar að þrjú fyrstu markmiðin voru töluvert fyrirferðarmeiri í samtölum við sveitarstjórnarfólk en hin tvö.

Í stuttu máli er niðurstaða þessa víðtæka samráðs við kjörna fulltrúa og starfsfólk sveitarfélaga ákall um þrennt :

1. Að stjórnvöld marki skýra langtíma stefnu fyrir sveitarfélögin í landinu til allt að 20 ára, þar sem allt er undir, byggðamál, samgöngumál og fjármál sveitarfélaga. Kallað er eftir nýrri nálgun, horft verði til sveitarfélaga út frá þeirri þjónustu sem þau veita og þeim er ætlað að veita, hún kortlögð og útfærð meðal annars með tilliti til landfræðilegra og lýðfræðilegra þátta.
2. Jöfnunarsjóður verði tekinn til gagn Gerrar endurskoðunar og gerð krafa um að hann styðji við langtíma stefnumótun og hætt verði að nota hann til að plástra núverandi kerfi.
3. Að ríkisvaldið taki markvissari þátt í verkefninu um styrkingu sveitarstjórnarstigsins og fjárfesti í því. Sveitarstjórnarfólk telur að t.d. fjárhagslegir hvatar til sameiningar sveitarfélaga séu forsenda hraðari fækkunar sveitarfélaga.

Samkvæmt niðurstöðum könnunar kalla íbúar sveitarfélaga eftir góðri þjónustu og góðu mannlífi en virðast minna uppteknir af því hver veitir þjónustuna. Þá vekur athygli að sveitarstjórnarfolk hafnar algjörlega hugmyndum um þriðja stjórnarsýslustigið.

## 7.1 MARKMIÐ 1 - STÆRRI, ÖFLUGRI OG SJÁLFBÆR SVEITARFÉLÖG

Sveitarfélög eru of mörg og of fámenn. Þetta viðhorf kom skýrt fram í samtölum verkefnisstjórnar við sveitarstjórnarfolk um land allt og sést best á því hvaða umræðuefni eru efst á baugi í samtölum á þeim vettvangi. Það er samdóma mat sveitarstjórnarmanna að umræðan um íslenska sveitarstjórnarstigið endurtaki sig sífellt og lítið hafi áunnist síðustu 20 ár. Þetta mat styður sagan þegar horft er til allrar þeirrar vinnu sem farið hefur í skrif og rannsóknir á sveitarstjórnarstiginu. Mikill tími og fjármunir fara í rekstur sveitarfélaga og of lítið er aflögu til stefnumótunar og til að móta framtíðarsýn fyrir sveitarfélögin. Rétt er að taka fram að þetta á ekki við um öll sveitarfélög en langflest. Það er því mat verkefnisstjórnar að of mörg fámenn sveitarfélög séu á Íslandi, þau komist reyndar af en þróist ekki í samræmi við væntingar og kröfur framtíðarinnar.

Stærri og fjölmennari sveitarfélög er forsenda þess að þau öðlist nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar. Ein af þeim er lýðfræðileg þróun sem felur í sér breytta aldurssamsetningu íbúa, fjölgun íbúa sem eru erlendir ríkisborgarar og innflytjendur og flutningar íbúa úr dreifbýli í þéttbýli. Stjórnarsýsla sveitarfélaga er flókin og það þarf að stækka einingarnar til þess að styrkja hana, ná fram meiri sérhæfingu starfsfólks og faglegru stjórnarsýslu. Afl til uppbyggingar verður meira ef svæði vinna saman að framtíðarsýn og framgangi hennar. Lítil sveitarfélög vantar oft og tíðum slagkraft til að sækja fram.

Það er 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. Fjöldi samninga um samvinnu og fjöldi byggðasamlaga undirstrikar nauðsyn þess að fækka og stækka sveitarfélög, m.a. til þess að auka gagnsæi og tryggja lýðræðislegt umboð kjörinna fulltrúa gagnvart íbúum. Þetta mat er byggt á samtölum, sem og niðurstöðum rannsóknar RHA sem farið var yfir í kafla 3.3. um *Samstarf sveitarfélaga* hér að framan. Í rannsókn RHA kom skýrt fram að fámenn sveitarfélög draga þau stærri inn í samstarf til þess að geta uppfyllt skyldur sínar gagnvart íbúum. Þá er mikilvægt að mati verkefnisstjórnar að hafa í huga þegar rætt er um samstarf sveitarfélaga að samningur um samvinnu og stofnun byggðasamlaga um ákveðin verkefni er ekki yfirfærsla á skyldum og verkefnum sveitarfélaga. Ábyrgðin hvílir áfram á einstökum sveitarfélögum. Að dómi sveitarstjórnarfólks hefur samstarf sveitarfélaga gengið ágætlega en það eru greinanleg skýr merki þreytu á samstarfi sökum flækjustigs. Verkefnisstjórn veltir því upp hvort rétt sé að þjónusta við íbúa velti á samstarfsvilja sveitarstjórnarfólks og standi og falli með honum.

Spurningum verkefnisstjórnar í samráðsferli verkefnisins um hvað sveitarfélag sé og hver sé forsenda þess að geta talist sjálfstætt hefur verið svarað á margvíslegan hátt. Þátttakendur á fundum verkefnisstjórnar töldu flestir að öflug stjórnarsýsla og grunnskóli innan marka viðkomandi sveitarfélags væri ein af grunnforsendum þess að það gæti talist sjálfstætt, sem og það hefði meirihluta tekna sinna af eigin tekjustofnum. Þá þykir mörgum sú staðreynd óréttlát að lítil sveitarfélög með sérstaka staðbundna tekjustofna geti komist upp með að vera sjálfstæð án þess að veita nokkra þjónustu í eigin nafni.

Merking hugtaksins sjálfbær sveitarfélög hefur vakið spurningar fulltrúa sveitarfélaga um allt land. Orðið sjálfbær merkir getu sveitarfélags til að viðhalda sér á uppbyggilegan hátt, hvort sem er fjárhagslega, félagslega eða umhverfislega. Verkefnisstjórn hefur stuðst við skilgreiningu sem Grétar

Þór Eyþórsson, prófessor við Háskólann á Akureyri, setti fram í grein sinni um „Sameiningar sveitarfélaga í 70 ár“ og er eftirfarandi:

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

Á samráðsfundum verkefnisstjórnar var mikið fjallað um fjármál sveitarfélaga og fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og þá fyrst og fremst um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og hlutverk hans. Sveitarstjórnarfólk hefur ákveðnar skoðanir á hlutverki sjóðsins sem er mjög eðlilegt í ljósi mikilvægis hans fyrir sveitarfélögin. Að mati verkefnisstjórnar má draga umræðurnar fram í einni setningu:

*Jöfnunarsjóður er ógagnsær, svifaseinn, í einhverjum tilfellum stuðlar sjóðurinn að ójöfnuði fremur en jöfnuði sem viðheldur og plástrar ríkjandi sveitarfélagaskipan.*

Mörg sveitarfélög eru háð framlögum frá Jöfnunarsjóði, samt sem áður kallar sveitarstjórnarfólk eftir róttækum breytingum á starfsemi hans og úthlutunarreglum. Í ljósi þess er mikilvægt að sjóðurinn verði hluti af langtíma stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið í stað þess að hann lagi sig að núverandi skipan þess. Verkefnisstjórn er ekki í vafa um að á þeim álitamálum sem uppi eru varðandi hlutverk Jöfnunarsjóðs muni verða tekið á í niðurstöðum þeirrar nefndar sem hefur með höndum endurskoðun á regluverki sjóðsins. Verkefnisstjórn vill leggja áherslu á mikilvægi áframhaldandi vinnu þar sem niðurstaða endurskoðunarnefndar Jöfnunarsjóðs, skýr skilaboð frá þátttakendum í samráðsferli verkefnisstjórnar og tillögur verkefnisstjórnar verði lagðar til grundvallar vinnu við langtíma stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið.

Um sveitarstjórnarstigið verður ekki rætt án þess að nefna höfuðborgina og höfuðborgarsvæðið. Á samráðsfundum verkefnisstjórnar var meðal annars velt upp þeirri spurningu hvort sameina ætti sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Það er skemmst frá því að segja að afstaða þátttakenda skiptist nokkurn veginn til helminga, með og á móti. Þeir sem voru andsnúnir sameiningu töldu það auka á ójafnvægi innan sveitarstjórnarstigsins þar sem þá yrði til eitt risastórt sveitarfélag, eins konar ríki í ríkinu og frekar ætti að skipta sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu niður í minni einingar. Þeir sem voru hlynntir sameiningu nefndu margir að samhliða sameiningu væri eðlilegt að horfa til breytinga á skipan lýðræðismála svæðisins sem tæki tillit til sérstöðu þess og tryggði íbúunum virka aðkomu að ákvörðunum um sín málefni, líkt og finna má fordæmi um víða í löndunum í kringum okkur þar sem þéttbýl svæði njóta sérstöðu í lögum, ekki síður en dreifbýl.

Í ljósi aðstæðna sem skapast af landfræðilegum skilyrðum, þar sem stór hluti þjóðarinnar býr á tiltölulega afmörkuðu svæði, einkennist skipan sveitarstjórnarstigsins af miklum fjölda fámennra og landfræðilega dreifðra sveitarfélaga. Markmiðið er m.a. að móta stefnu um stærri, öflugri og sjálfbærari sveitarfélög, og beindist umfjöllun verkefnisstjórnarinnar óhjákvæmilega fremur að stöðu sveitarfélaga á landsbyggðinni fremur en hinum sem tilheyra höfuðborgarsvæðinu. Nefndin lagði að sama skapi ekki sérstaka áherslu á að greina stöðu höfuðborgarsvæðisins umfram önnur svæði. Það kemur aftur á móti ekki í veg fyrir að það sé gert og þær áskoranir sem sveitarfélögin á

höfuðborgarsvæðinu standa frammi fyrir séu kortlagðar sérstaklega og settar í samhengi við mögulega skipan svæðisins til framtíðar. Leggur verkefnisstjórn áherslu á mikilvægi þess að sú vinna fari fram með það fyrir augum að tryggja íbúum svæðisins sem best lífsskilyrði og tækifæri til lýðræðislegrar þátttöku.

Hvað sérstöðu Reykjavíkurborgar sem höfuðborgar snertir vekur verkefnisstjórn athygli á stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Bjarna Benediktssonar frá 10. janúar 2017 en þar segir:<sup>24</sup>

*„Í samvinnu við sveitarfélögin verði reglulega gerð úttekt á aðgengi landsmanna að þjónustu, meðal annars með það fyrir augum að jafna kostnað íbúa við að njóta lögbundinnar grunnþjónustu. Sérstök höfuðborgarstefna verði mótuð í samvinnu við Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög.“*

Þá hefur sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins bent á nauðsyn þess að ráðast í gerð höfuðborgarstefnu. Það er því ánægjulegt að sjá í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar að setja eigi þá vinnu í gang. Er það mikilvægt, ekki síst í ljósi þess að í sveitarstjórnarlögum er ekkert kveðið á um hverjar skyldur höfuðborgar Íslands eigi að vera.

Það er mat verkefnisstjórnar að jarðvegur sé til breytinga á sveitarstjórnarstiginu sem nauðsynlegt er að gefa gaum og nýta. Þetta styður m.a. niðurstaða könnunar sem framkvæmd var á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 24. mars 2017 og þær viðræður um sameiningar sveitarfélaga sem nú eru í farvatninu. Á landsþingi Sambandsins var spurt hvort setja ætti ákvæði um lágmarksíbúafjölda inn í sveitarstjórnarlög og ef spurningunni var svarað játandi var enn fremur spurt hvert lágmarkið ætti að vera. Þátttakendur voru fulltrúar á landsþinginu, þeir sem voru með atkvæðisrétt alls 104, og þeir sem voru með málfrelsi og tillögurétt alls 53.<sup>25</sup> Alls svöruðu 136 einstaklingar og 63% svarenda sögðu já en um 33% nei. 70% þeirra sem sögðu já töldu íbúatöluna eiga að vera á bilinu 1.000-3.000 en flestir nefndu töluna 3.000. Þó að þessi könnun gefi ekki heildstæða mynd af afstöðu sveitarstjórnarmanna almennt þá er hún vísbending um það sem rétt er að ræða betur, enda hefur verið ákveðið að setja málið á dagskrá komandi landsþings sem haldið verður eftir kosningar til sveitarstjórna á árinu 2018.<sup>26</sup> Þá gaf ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála skýr skilaboð í ræðu sinni á landsþinginu (sjá kafla 2.2).

Flestir ráðherrar sveitarstjórnarmála á undanförunum áratugum hafa verið þeirrar skoðunar að frumkvæði til sameininga eigi að koma frá sveitarfélögunum sjálfum og að íbúar taki afstöðu í almennum kosningum en það er samdóma mat verkefnisstjórnar að kominn sé tími til að höggva á þann hnút sem umræður um stækkun sveitarfélaga hafa verið í. Það er kallað eftir frumkvæði stjórnvalda og því leggur verkefnisstjórn til að fyrsta skrefið verði að lögfesta lágmarksíbúafjölda og það verði gert í skrefum.

Hér á eftir fara tillögur verkefnisstjórnar, sem og atriði til umhugsunar varðandi skipan sveitarstjórnarstigsins.

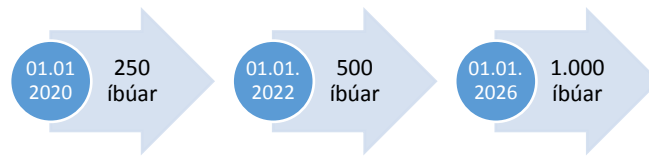
<sup>24</sup> <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>

<sup>25</sup> <http://www.samband.is/verkefnin/stjornsysla-sveitarfelaga/frettir---stjornsysla/xxi-landsting-sambandsins-vel-sott>

<sup>26</sup> <http://www.samband.is/um-okkur/sjonarmid/landstingid-2017>



## 7.2 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 1



- a) **Hækkun lágmarksíbúafjölda í þrepum** 1. janúar 2019 taki gildi lög þess efnis að 1. janúar 2026 skuli lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 1.000 íbúar:
- i. 1. janúar 2020 skal lágmarksíbúafjöldi vera 250 íbúar
  - ii. 1. janúar 2022 skal lágmarksíbúafjöldi vera 500 íbúar
- b) **Hluti af tekjum Jöfnunarsjóðs verði nýttur til að auðvelda sameiningu**, t.d. þannig að ólík fjárhagsstaða sveitarfélaga komi ekki í veg fyrir sameiningu.

Markmið þessarar tillögu er að sveitarfélög verði **sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar**. Til þess að svo megi verða þarf að fækka sveitarfélögum og skilgreina þau verkefni sem sveitarfélag verði að geta sinnt eitt og óstutt. Að mati verkefnisstjórnar þurfa sveitarfélög að vera fær um að sinna 2/3 af verkefnum í A hluta miðað við kostnað þeirra. Mikilvægt er að nálgast verkefnið á þeim nótum að verið sé að **sameina stjórnslu og þjónustusvæði**, samfélög verði áfram til staðar en stjórnslan sameini þau.

Lagt er til að ráðherra sveitarstjórnarmála leggi fram frumvarp þessa efnis og geri sveitarfélögum að hefja undirbúning að sameiningu nágrannasveitarfélaga með það að markmiði að ná a.m.k. tilskildum lágmarks íbúafjölda.

## 7.3 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 2

Samhliða fækkun sveitarfélaga þarf vinna að hefjast strax við **langtíma stefnumótun til 20 ára** fyrir sveitarstjórnarstigið í landinu í samtali beggja stjórnslustiga, ríkis og sveitarfélaga, með tilliti til þeirrar breytingar sem lögð er til hér að framan í tillögu nr. 1. Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að niðurstaðan verði sameiginleg stefna ríkis og sveitarfélaga.

Mikilvægt er að marka stefnu fyrir sveitarstjórnarstigið í landinu. Hér er lagt til að horft verði 20 ár fram í tímann. Marka þarf skref með framkvæmdaáætlun í samræmi við tillögu nr. 1 og öll vinnan verður að grundvallast á fækkun sveitarfélaga í áföngum.

Vinna við byggðaaætlun 2017-2023 stendur yfir og er hún tengd vinnu við sóknaráætlun landshluta. Þar eru samlegðaráhrif með stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið mikil.<sup>27</sup> Þá er áhugavert að horfa til kannana Byggðastofnunar á þjónustusókn íbúa innan landshluta.<sup>28</sup> Að mati verkefnisstjórnar rýma þær vel við nauðsyn þess að nálgast skipan sveitarfélaga með þeim hætti að **skilgreina þjónustusvæði sveitarfélaga**. Þar skipta landfræðilegir þættir miklu máli, samgöngur í allri sinni mynd og þá ekki síst fjarskipti. Mikilvægt er að horfast í augu við þá staðreynd að nauðsynlegt getur verið að **brjóta upp núverandi skipan sveitarfélaga** m.t.t. breyttra forsendna, s.s. samgöngubóta. Sú nálgun að skilgreina þjónustusvæði er í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, sem og ræðu ráðherra sveitarstjórnarmála sem vitnað var til hér að framan. **Stjórnvöld verða að fjárfesta** í langtíma stefnumótun sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarfólki er tíðrætt um svokallaðar „gulrætur“, þ.e. hvað ríkið ætli að verja miklum fjármunum til fjárfestinga og styrkingar nauðsynlegra innviða á einstökum

<sup>27</sup> <https://www.byggdastofnun.is/is/byggdaaaetlun/byggdaaaetlun-2017-2023>

<sup>28</sup> <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/utbod-a-framkvaemd-kannana>

svæðum. Það er skoðun verkefnisstjórnar að þetta sé lykilatriði til að koma verkefninu um fækkun og stækkun sveitarfélaga í ákveðinn og árangursríkan farveg. Verkefnisstjórn telur mikilvægt að skoðuð verði gerð svokallaðs *samfélagssáttmála* um nýtt sveitarfélag með aðkomu ríkis, sveitarfélaga og íbúa. Horfa þarf til framtíðar varðandi fyrirkomulag þjónustu, skipulags og innviða í nýju sveitarfélagi.

#### 7.4 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 3

*Fjármögnun sveitarfélaga* stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigins.

Afnema alla fjárhagslega hvata sem vinna gegn sameiningu sveitarfélaga, hvort sem þeir tengjast ójafnræði í tekjustofnum eða framlögum Jöfnunarsjóðs.

- a) Jöfnunarframlög verði einföld, hlutlæg (t.d. á grundvelli íbúasamsetningar) og óháð stærð sveitarfélaga. Taki þess í stað tillit til ytri aðstæðna sem gerir það að verkum að kostnaður við að veita jafngóða þjónustu er breytilegur.
- b) Fari tekjur einstakra tekjustofna umtalsvert umfram landsmeðaltal á íbúa renni „umframtekjur“ í Jöfnunarsjóð.

##### 7.4.1 Atriði til umhugsunar:

1. *Fjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn* er umræða sem ekki er ný af nálinni og var sveitarstjórnarfólk hugleikin í samtölum við verkefnisstjórn, en sitt sýnist hverjum. Um það voru mjög skiptar skoðanir hvort ákvæði 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa eigi að vera óbreytt eða fjölga fulltrúum enn frekar. Þá voru þau sjónarmið uppi að gera sveitarstjórnarstarfið að fullu starfi, m.a. til þess að gera fólki unnt að sinna því á hefðbundnum vinnutíma. Í því samhengi kom fram sú tilgáta að það gæti orðið til þess að fólk gæfi frekar kost á sér til starfsins. Verkefnisstjórnin leggur ekki til breytingar á núverandi löggjöf hvað þetta snertir en áréttar mikilvægi þess að umræðum um þessi mál verði haldið áfram með það að markmiði að auka þátttöku íbúa í málefnum sveitarfélaga og þjónustu þeirra.
2. *132. gr. sveitarstjórnarlaga, sérreglur um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga.* Þessa grein þarf að endurskoða með tilliti til stærri sveitarfélaga, bæði landfræðilega sem og fjölmennari. Í stærsta sveitarfélagi landsins, Reykjavík, hefur aðeins borið á umræðu um að íbúar í einstökum hverfum borgarinnar eigi að geta kosið sér fulltrúa í borgarstjórn. Sama umræða hefur einnig átt sér stað úti á landi í fjölkjarna- og víðfeðmum sveitarfélögum. Verkefnisstjórn telur nauðsynlegt að þessi ábending fari inn í vinnu um langtíma stefnumótun sveitarstjórnarstigins.

#### 7.5 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 4

Verkefnisstjórn leggur til að *íbúar kjósi ekki* um sameiningar skv. tillögu nr. 1.

Í samtölum við sveitarstjórnarfólk kom fram að kosningar eru fremur til þess fallnar að mynda gjá en til að sameina. Það sýni reynslan af átökum til sameininga á árum áður. Þetta kom einnig fram á fundi norrænna sveitarstjórnarráðherra í ágúst 2016 þar sem fulltrúar Norðurlandanna deildu reynslu sinni um þetta efni. Í kafla 4.1. kom fram að Álandseyjar standa í miklum breytingum á sveitarstjórnarstiginu og þar hefur verið lögð fram tillaga um sameiningar sveitarfélaga sem mun leiða til fækkunar úr 16 í fimm og það sem meira er, þar mun ákvörðun um sameiningar ekki verða borin undir íbúa í kosningum. Þá er verkefnisstjórn þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að kjörnir fulltrúar sveitarstjórna verði ekki settir í þá stöðu að þurfa að tala fyrir „niðurlagningu“ þess sveitarfélags sem þeir eru kjörnir fyrir. Með tillögu nr. 1 fá sveitarfélög aðlögunartíma og sjálfræði um það hvaða sveitarfélög sameinast.

## 7.6 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 5

Samhliða fækkun sveitarfélaga þarf að taka til ***gagngerrar endurskoðunar*** lagaramma samninga um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.

Í kafla 3.3 um *Samstarf sveitarfélaga* er vitnað til rannsóknar Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Akureyri (RHA) um samstarf sveitarfélaga. Í ljósi fjölda samninga um samvinnu og byggðasamlög er mikilvægt að skoða málið ofan í kjölinn. Fækkun sveitarfélaga á að minnka umfang samstarfs og því þarf að mati verkefnisstjórnar að skoða þann ramma sem samstarfi er settur. Markmiðið er að efla sveitarstjórnarstigið og því er eðlilegt að velta upp þeirri spurningu hvort ástæða sé til að formfesta það betur með aðkomu ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Samstarf eftir eðli þess þurfi að leiða til einhverra frekari skrepa, t.d. samruna sveitarfélaga eftir ákveðinn árafjölda samstarfs um veitingu grunnþjónustu. Þá er áhugavert að skoða hversu mikið af heildarútgjöldum sveitarfélaga fer til samstarfsverkefna og hvort samningar um þau uppfylli ákvæði sveitarstjórnarlaga um lögmæti framsals á ákvörðunum um rétt eða skyldur manna. Og spyrja má hvort sveitarstjórnarfolk sé ómeðvitað að segja sig frá þeirri ábyrgð sem það er kjörið þau eru kjörin til að gegna.

Staða landshlutasamtaka sveitarfélaga er skilgreind í 97. gr. sveitarstjórnarlaga og eins og fram hefur komið hefur sveitarstjórnarfolk efasemdir um getu þeirra til að taka að sér verkefni fyrir hönd sveitarfélaga. Því er rétt að vekja athygli á því að í athugasemdum við frumvarp til sveitarstjórnarlaga segir „að landshlutasamtök eru í eðli sínu hagsmunasamtök sem hægt er að fela ákveðin **pólitísk verkefni** t.d. byggðapólitík eða aðra hagsmunagæslu. Landshlutasamtök annast **ekki hefðbundna stjórnsýslu fyrir hönd sveitarfélaganna.**“<sup>29</sup> Af hálfu sveitarstjórnarfólks kom fram mikil gagnrýni á það hvernig staðið var að flutningi almenningsgangna og málefna fatlaðs fólks. Á það hefur verið bent að stofnun byggðasamlaga eða umsjón landshlutasamtaka með verkefnum skapi lýðræðishalla og umboðsvanda vegna þess að ábyrgð á verkefnum er hjá stjórnnum byggðasamlaga eða landshlutasamtaka þar sem fulltrúar margra sveitarstjórna þurfa að taka ákvarðanir um rekstur verkefnisins. Rétt er að draga fram að ekki eiga allar sveitarstjórnir í landshluta fulltrúa í stjórnnum landshlutasamtaka og/eða byggðasamlaga. Með þessari skipan mála missir kjörið sveitarstjórnarfolk í einstökum sveitarfélögum umboð sitt gagnvart kjósendum sínum varðandi einstaka málaflokka.

## 7.7 MARKMIÐ 2 OG 3 – MARKVISSARI SAMSKIPTI OG BREYTT VERKASKIPTING RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

Það er almennt mat sveitarstjórnarfólks að rökrétt sé að færa fleiri verkefni til sveitarfélaga sé horft til framtíðarverkefna þeirra. Sveitarfélög séu betur til þess fallin að veita nærþjónustu en ríkið og fleiri verkefni muni efla sveitarstjórnarstigið og skjóta styrkari stoðum undir atvinnulíf um allt land. En sporin hræða, það er ákall um að taka tekjuskiptinguna upp í heild, sem og stefnumótun um hvernig halda skuli á málum til framtíðar. Tryggja þarf að fjármagn fylgi verkefnum, ásamt markvissu og reglubundnu kostnaðarmati því það dregur úr krafti sveitarfélaga að taka við verkefnum sem ekki fylgir nægt fjármagn.

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga er skýr en ramminn utan um þau er óskýr að mati sveitarstjórnarfólks og bent er á svokölluð grá svæði sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur vakið athygli á. Á fundum verkefnisstjórnar með sveitarstjórnarfólki kom skýrt fram sú skoðun að þau telja að fleiri verkefni eigi heima hjá sveitarfélögum. Sveitarstjórnarfolk lá ekki á þeirri skoðun sinni eftir

<sup>29</sup> 97.gr.sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011

reynsluna af flutningi á málefnum fatlaðs fólks og í reynd hefði það verkefni ekki verið fært til sveitarfélaganna vegna ákvörðunar um myndun þjónustusvæða. Því verði ekki um frekari verkefnaflutning að ræða, nema verklagi verði breytt.

Á fundum verkefnisstjórnar með sveitarstjórnarfólki var áberandi umræða og viðhorf sem lýstu miklu vantrausti sveitarstjórnarstigsins gagnvart ríkinu. Fullyrt var að ríkið taki einhliða og án samráðs ákvarðanir í öllum málum og það skipti litlu máli hvaða ríkisstjórn sé við völd, „*samskipti ríkis og sveitarfélaga er eilífur slagur um excel skjöl*“ (sjá fylgiskjal 4). Þetta vekur athygli ekki síst í ljósi þeirra markvissu samskipta sem komin eru á, m.a. á grundvelli laga um opinber fjármál þar sem lögð er áhersla á aukið og bætt samráð ríkis og sveitarfélaga.

Það er mat verkefnisstjórnar að fækkun sveitarfélaga skv. tillögu nr. 1 stuðli að markvissari samskiptum á milli ríkis og sveitarfélaga. Draga má þá ályktun af samtali við sveitarstjórnarfólk að hingað til hafi samskipti ríkis og sveitarfélaga einkennst af fyrirfram gefnum hugmyndum um hugsanlega þröskulda sem erfitt eða jafnvel ómögulegt hafi verið að komast yfir. Til þess að stjórnsýslustigin geti hafið og átt nauðsynlegt samtal um langtíma stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið þurfi að koma til breytt hugarfar hvað þetta varðar. Verkefnisstjórn horfir þar aftur til samstarfs ríkis og sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga og laga um opinber fjármál. Hún vekur jafnframt athygli á að þau markvissu samskipti virðast ekki skila sér til kjörinna fulltrúa um allt land, með vísan í það sem sagt var hér að framan. Að þessu þarf að huga við áframhaldandi vinnu.

Það er álit verkefnisstjórnar að ótímabært sé að nefna ákveðin verkefni sem færa eigi til sveitarfélaganna umfram þau sem hafa verið í umræðunni um nokkurra ára skeið. Þó ber að nefna að á samráðsfundum var það framhaldsskólinn sem flest sveitarstjórnarfólk telur að eigi að vera næsta skref í verkefnaflutningi. Mikil umræða skapaðist um skólamálin almennt og þá staðreynd að búið er að stytta framhaldsskólann um eitt ár. Það að framhaldsskólinn sé ofarlega í huga sveitarstjórnarfólks kemur á óvart ekki síst í ljósi þess að undirbúningur um flutning á málefnum aldraðra er lengst kominn og hefur verið rætt um sem það verkefni sem næst yrði flutt frá ríki til sveitarfélaga. Að dómi verkefnisstjórnar þarf líka að horfa til þess að breytt verkaskipting geti falið í sér flutning verkefna frá sveitarfélögum til ríkis.

Auka þarf vitund íbúa um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga þar sem þeir í mörgum tilfellum vita ekki hver það er sem á að veita þjónustuna. Þetta kemur skýrt fram í niðurstöðum íbúakönnunar verkefnisstjórnarinnar að íbúar sveitarfélaga eru minna uppteknir af því hver veitir þjónustuna svo fremi sem hún sé til staðar. Aukin vitund íbúa um uppruna þjónustu orsakast að dómi verkefnisstjórnar af nýrri nálgun við að skilgreina þjónustusóknarsvæði og gerð samfélagssáttmála um skipan nýrra sveitarfélaga.

## 7.8 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 6

### a) *Verkefni verði flutt til sveitarfélaga.*

Það er mikilvægt að stíga fyrsta skrefið að fækkun og stækkun sveitarfélaga áður en rætt verður um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga með tilflutningi verkefna. Verkefni verði flutt þegar skipulag sveitarstjórnarstigsins leyfi og lögð verði áhersla á að ákvörðun um fjármögnun, ábyrgð og skyldur ríkis og sveitarfélaga, hvors um sig, liggi fyrir.

Þetta er lagt til í ljósi reynslunnar af því fyrirkomulagi sem viðhaft var við flutning málefna fatlaðs fólks (2011). Þá telur verkefnisstjórn að við frekari flutning verkefna til sveitarfélaga verði þau flutt beint til þeirra, sbr. flutning grunnskólans (1996).

**b) Ábyrgð sveitarfélaga á opinberum fjármálum og samspili þeirra við hagstjórn verði styrkt.**

Greiðslur ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð eða framlög úr sjóðnum verði breytileg eftir stöðu hagkerfisins, lækki þegar aðrir tekjustofnar eru sterkir og hækki þegar aðrir tekjustofnar eru veikir.

Eftir því sem umfang sveitarstjórnarstigsins eykst, sbr. a-lið, því mikilvægari verður ábyrgð þess á opinberum fjármálum og samspili við hagstjórn.

## 7.9 MARKMIÐ 4 – NÝTING RAFRÆNNAR TÆKNI VIÐ STJÓRNSÝSLU

Ein megin forsenda þess að nýta megi rafræna tækni við stjórnsýslu er sú að háhraðatenging komist á um allt land. Átaksverkefnið „Ísland ljóstengt“ er helsta verkefni stjórnvalda á sviði fjarskipta næstu árin. Ljóst er að um mikilvægt skref er að ræða í eflingu sveitarstjórnarstigsins og til að jafna búsetu um allt land. Sveitarstjórnarfolk gagnrýndi framkvæmdina þar sem styrkir ríkisins til ljósleiðaravæðingar duga í mörgum tilfellum ekki til að klára framkvæmdir og setur það sveitarfélög í erfiða stöðu. Ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála hafði forgöngu um viðbótar fjármagn í gegnum Byggðastofnun.

Verkefnisstjórn kynnti sér m.a. skýrsluna „*Hvað er spunnid í opinbera vefi 2015*“ en það er úttekt á opinberum vefjum á Íslandi. Tilgangur hennar er að meta hvernig vefir hins opinbera standa og styðja við þróun rafrænnar þjónustu í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar: *Vöxtur í krafti netsins – stefna um upplýsingasamfélagið 2013-2016*.<sup>30</sup> Hér er um að ræða heildarmat þar sem ein einkunn er gefin fyrir alla þætti gátlistans, innihald, nytsemi, aðgengi og þjónustu þar sem hver þáttur fær jafnt vægi. Í stuttu máli sagt er nokkur munur á árangri ef litið er á sveitarfélögin út frá stærð þeirra eða íbúafjölda. Stærri sveitarfélög með 10.000 íbúa eða fleiri standa sig best en þau minnstu undir 1.000 íbúum verst. Þá kynnti verkefnisstjórnin sér úttekt á öryggi vefja frá árinu 2015 en þar var leitað eftir veikleikum í öryggi. Ljóst er að sveitarfélaga bíður mikið verkefni og kostnaðarsamt sem er að viðhalda og endurnýja vefi sína og gæta að öryggi þeirra.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur staðið fyrir fundum og kynningum um rafræna stjórnsýslu og þau sóknarfæri sem eru fyrir sveitarfélög á því sviði. Hvorki sveitarstjórnarfolk né íbúar eru mjög uppteknir af þessum þætti. Sveitarstjórnarfolk er meðvitað um að þetta sé framtíðin og sveitarfélögin eigi að vinna saman á þessu sviði og þar gegni Samband íslenskra sveitarfélaga lykilhlutverki við samhæfingu aðgerða. Sveitarfélög geta haft mikinn hag af samrekstri og samræmingu upplýsingakerfa. Bæði eykur það hagkvæmni í rekstri en ekki síður öryggi upplýsinga. Með öflugum nettengingum í öll sveitarfélög er fátt því til fyrirstöðu að auka samrekstur og samstarf.

Að mati verkefnisstjórnar þarf í allri stefnumótun til framtíðar að gefa þessum mikilvæga þætti í nútímasamfélagi sérstakt vægi, bæði hvað varðar rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga en einnig varðandi samskipti og upplýsingagjöf til íbúa.

### 7.9.1 Atriði til umhugsunar:

- ✓ Sameiginleg útboð í þjónustu/lausnir, heimasíður, íbúagáttir o.þ.h.
- ✓ Samnýting hýsingaraðstöðu, netkerfa og gagnagrunna.
- ✓ Samræming eyðublaða sveitarfélaga.

<sup>30</sup> <https://www.ut.is/konnun2015/>

- ✓ Fækkun netsambanda út á netið til að tryggja öryggi og lækka kostnað vegna netöryggisbúnaðar.
- ✓ Sjálfvirkni ferla við veitingu þjónustu til almennings.

Þessi atriði leiða m.a. til þess að rekstur sveitarfélaga verður samræmdari en áður og þjónusta sveitarfélaga verður betri. Þá dregur úr tvíverknaði, meiri áhersla verður á að veita þjónustu umfram rekstur upplýsingakerfa, m.a. með minni yfirbyggingu.

## 8 MARKMIÐ 5 - LÝÐRÆÐISLEG ÞÁTTAKA ÍBÚA UM STEFNUMÖRKUN OG ÁKVARÐANATÖKU Á ÖLLUM SVIÐUM

Verkefnisstjórn var boðið að taka þátt í námsferð sem Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir en markmið hennar var að fræðast um stefnumótun og ferla sem sænsk sveitarfélög beita til aukins íbúalýðræðis og samráðs. Hjá þeim hefur áherslan verið á að samþætta íbúasamráð í ákvörðunartökufærum og beita viðeigandi aðferðum til að ná í „réttu hópinn“, ef svo má að orði komast, á meðal íbúa hverju sinni frekar en að ganga til kosninga um einstök mál. Námsferðinni voru gerð ítarleg skil í skýrslu Sambands íslenskra sveitarfélaga<sup>31</sup> og skýrslu formanns stjórnkerfis- og lýðræðisráðs Reykjavíkurborgar.<sup>32</sup>

Hér á landi, sem og í öllum hinum vestræna heimi, hafa íbúar krafist meiri réttar og aukins samráðs til áhrifa á opinberar ákvarðanir sem snerta hagsmuni þeirra. Í sveitarstjórnarlögunum sem tóku gildi 1. janúar 2012 eru mikilvæg ákvæði um aukna aðkomu íbúa sveitarfélaga að ákvarðanatöku innan sveitarfélaganna. M.a. er ákvæði um lágmarks fjölda íbúa sem geta óskað eftir borgarafundum og íbúakosningum, ásamt hvernig skuli staðið að rafrænum kosningum. Samráð við íbúa er eitt af því sem sveitarfélögum ber skylda að sinna en í 102. gr. segir að sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Sveitarstjórnir geta gert þetta á marga vegu og eiga að gera grein fyrir þeim í samþykktum sínum og upplýsa íbúa um þær. Þetta vekur upp spurningar varðandi samstarf sveitarfélaga og aðkomu íbúa að samstarfsverkefnum. Nefnt hefur verið að ákvarðanir í hinum ýmsu samstarfsformum séu komnar frá hinum kjörnu fulltrúum en íbúarnir hafi enga aðkomu þegar samið er um þjónustupætti sem skipta þá miklu máli.

Sumarið 2012 var settur á fót starfshópur um rafræna stjórnsýslu og lýðræði. Niðurstaða hans var m.a. að í kjölfar nýrrar upplýsingatækni ætti að vera auðveldara að auka möguleika á lýðræðislegri þátttöku almennings. Með því að auka íbúalýðræði með mismunandi formum þátttöku eins og atkvæðagreiðslum, hverfisráðum og þjónustumiðstöðum taldi nefndin að líklega myndi þátttaka íbúa aukast.<sup>33</sup> Í framhaldi af starfi hópsins setti innanríkisráðherra reglugerð árið 2013 um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafræna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár sem sett var samkvæmt bráðabirgðaákvæði V í sveitarstjórnarlögunum. Tilgangur reglugerðarinnar var að tryggja að íbúar í sveitarfélögum gætu kosið í rafrænni atkvæðagreiðslu á netinu við íbúakosningar og jafnframt var tilgangurinn að prófa að innleiða rafræna kjörskrá og nýja tækni við kosningar þar sem kröfur um leynd, réttindi kjósenda og örugga framkvæmd væru uppfylltar.<sup>34</sup> Aðrar breytingar hafa ekki verið gerðar á ákvæðum sveitarstjórnarlaga um samráð og virkt íbúalýðræði. Íbúakosningar (rafrænar sem

<sup>31</sup> <http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Namsferd-til-Svithjodar.pdf>

<sup>32</sup> [http://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla\\_um\\_namsferd\\_um\\_ibualydraedi.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla_um_namsferd_um_ibualydraedi.pdf)

<sup>33</sup> Innanríkisráðuneytið. 2012. „Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Vinnuskjal og tillögur.“

<sup>34</sup> Reglugerð um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafræna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár nr. 467/2013. Sótt 8. október 2015 af <http://www.reglugerdir.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/innanrikisraduneyti/nr/18761>

og hefðbundnar) hafa verið lítið nýttar og á það bæði við um íbúa og sveitarstjórnir. Rafrænar íbúakosningar hafa aðeins verið nýttar í tveimur sveitarfélögum, í annað skipti var það ákvörðun sveitarstjórnar og í hitt vegna undirskriftarsöfnunar íbúa.

Í ritinu „*Leiðsögn um lýðræði*“ sem Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands gáfu út árið 2012 segir að forðast beri að efna til almennrar atkvæðagreiðslu um einstök mál:

*„Slíkar atkvæðagreiðslur eru oftast verulega íþyngjandi, bæði aðdragandi þeirra, framkvæmd og eftirleikur. Þær eru til þess fallnar að veikja stöðu sveitarstjórna og spilla fyrir góðum samskiptum á milli sveitarstjórnar og íbúa. Ætla má að markvisst íbúasamráð í ákvörðunartökufærlum geti dregið úr líkunum á því að íbúar muni nýta sér rétt sinn til að krefjast atkvæðagreiðslu um mál.“* (bls. 6)

Það kemur einnig fram að almennar atkvæðagreiðslur eru:

*„afar vandasöm og snúin leið til að útkljá ágreiningsmál og eftirsóknarvert fyrir alla aðila að leita heldur annarra leiða til að sætta sjónarmið og leysa úr ágreiningsmálum.“* (bls. 33-34)

Samkvæmt þessu er sú samráðsleið sveitarstjórnarlaganna og áhersla undanfarinna ára að efna til íbúakosninga um einstakar ákvarðanir beinlínis til þess fallnar að vinna gegn því markmiði laganna að stefna beri að samstöðu um ákvarðanir.

## 8.1 TILLAGA VERKEFNISSTJÓRNAR NR. 7

1. Leggja þarf áherslu á að sveitarfélög leitist við að nýta **samtal og samráð til að auka virkni** og aðkomu íbúa að ákvarðanatöku og stefnumótun, fremur en að einblína á íbúakosningar sem leið til að virkja íbúa.
2. Tillaga nr. 4 undir markmiði 1, um breytingu á 132. gr. sveitarstjórnarlaga, skiptir hér máli.

## 9 LOKAORÐ

---

Það er jarðvegur til breytinga á sveitarstjórnarstiginu sem mikilvægt er að nýta. Í ljósi þeirrar kyrrstöðu sem verið hefur í þróun sveitarstjórnarstigsins það sem af er þessari öld er afar brýnt að lagt verði af stað í þá vegferð er verkefnisstjórn leggur til.

Það er nauðsynlegt veganesti fyrir ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála að hafa bakland fyrir næstu skref í því samráði sem verið hefur og skilar niðurstöðum verkefnisstjórnar. *Það er ekki spurning um hvort, heldur hvenær sameining verður*, var sagt á fundi af fulltrúa fámenns sveitarfélags. Tillögur verkefnisstjórnar byggjast á samtali við sveitarstjórnarfólk og hér er verið að svara ákalli til breytinga frá sveitarstjórnarstiginu í heild.

Verkefnisstjórn leggur ríka áherslu á að Alþingi kynni sér niðurstöður og þá vinnu sem liggur að baki þessari skýrslu. Megin verkefni Alþingis er lagasetning, auk þess að fara með fjárstjórnarvaldið. Þetta er mikilvægt að draga fram þar sem langtíma stefnumörkun fyrir sveitarstjórnarstigið mun verða lögð fyrir Alþingi og verður að tengjast vinnu við gerð og samþykkt fjármálastefnu til lengri tíma. Stjórnvöld undirbúa löggjöf á grundvelli stefnumörkunar á frumvarpsformi sem Alþingi fjallar um og synjar eða samþykkir staðfestingu þess. Verkefnisstjórn leggur áherslu á, eins og áður hefur komið fram, að langtíma stefnumótun fyrir sveitarstjórnarstigið sé unnin í samtali beggja stjórnsýslustiga. Það er því mjög áriðandi að alþingismenn komi að og setji sig inn í málið og fylgi því eftir til lagasetningar. Reynslan hefur kennt að Alþingi hefur lagst gegn breytingum sem mikil vinna hefur verið lögð í samtali stjórnsýslustiga og farið var yfir í kafla 4.2. Tillögur hafa verið lagðar fram um hækkun lágmarksfjölda íbúa allt frá árinu 1952 en engin náð fram að ganga. Meginlínur í langtíma stefnumótun verða að vera skýrar til þess að skapa megi trausta umgjörð til framtíðar fyrir íbúa og kjörna fulltrúa sveitarfélaga.



### 10.1 FYLGISKJAL 1 – NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR MEÐAL ÍBÚA VALINNA SVEITARFÉLAGA

#### Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga:

##### Könnun meðal íbúa sveitarfélaga

#### I. Bakgrunnur

Verkefnið „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“ var sett á laggirnar til að greina tækifæri og leiðir til að styrkja íslenska sveitarstjórnarstigið enn frekar. Í verkefnislýsingu segir að samfélagslegt markmið verkefnisins er að efla íslenska sveitarstjórnarstigið með:

- a. Stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum;
- b. breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga;
- c. markvissari samskiptum ríkis og sveitarfélaga;
- d. nýtingu rafrænnar tækni við stjórnslu, og;
- e. lýðræðislegri þátttöku íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum.

Í upphafi vinnu verkefnisstjórnar við að greina leiðir að tilsettum markmiðum var spurningunni „hvað er sveitarfélag?“ varpað fram og rædd. Verkefnisstjórnin sammældist um að skilgreina sveitarfélag út frá fjórum grunnþáttum sem síðar mynduðu ákveðinn greiningarramma fyrir vinnu verkefnisstjórnarinnar. Unnið var með skilgreininguna að sveitarfélag væri:

1. Stjórnsýslueining – hluti af framkvæmdarvaldinu
2. Framkvæmdaraðili opinberar þjónustu
3. Lýðræðisvettvangur
4. Samfélagsleg eining.

Töluvert hefur verið rannsakað og ritað um íslensk sveitarstjórnarmál. Oft hefur kastljósinu verið beint að hlutverki sveitarfélaga sem þjónustuveitanda þar sem rýnt er í burði sveitarfélaga til veita íbúum sínum lögbundna þjónustu, í hagkvæmni rekstrareining eða ánægju íbúa með þjónustuna (sbr. ánægjukannanir Capacent/Gallup). Skrif um sameiningar sveitarfélaga og úttektir þess efnis hafa oft lagt mest upp úr þjónustu- og rekstrarþáttunum. Íslenskir fræðimenn hafa einnig ritað töluvert um stjórnarmál og stjórnsýslu sveitarstjórnarstigsins og undanfarin misseri hefur í auknum mæli verið fjallað um íbúalýðræði og hvernig má auka virkni og aðkomu íbúanna að ákvörðunartöku og stefnumótun sveitarfélaga. Í minna mæli hefur hins vegar verið horft til þess að skoða sveitarfélög sem samfélagslega einingu og að spyrja íbúana um viðhorf þeirra og væntingar til sveitarfélags síns og sveitarstjórnarstigsins almennt, eða hvernig íbúarnir tengja sig við sveitarfélagið sitt og umhverfi þess. Skortur á rannsóknum um samfélagslega þáttinn í tilveru og rekstri sveitarfélaga er ekki einskorðuð við Ísland.

Sameining sveitarfélaga hefur verið rauði þráðurinn í umræðu og tillögum stjórnvalda um eflingu sveitarstjórnarstigsins undanfarin 30 ár. Það hefur verið eindreginn vilji stjórnvalda að láta endanlega ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga í hendur íbúa með íbúakosningum um sameiningartillögur. Væntingar og áætlanir um sameiningar hafa hins vegar oft ekki gengið eftir og verið hafnað í kosningum þar sem íbúarnir hafa fengið tækifæri að taka afstöðu til þeirra. Sem fyrr segir, þá hefur umræðan um sameiningar sveitarfélaga oft einblínt á mikilvægi þess að auka getu sveitarfélaga til að veita íbúunum lögbundna þjónustu og á að ná fram hagkvæmni í rekstri sveitarfélaga. Tillögur um sameiningar sveitarfélaga og eflingu sveitarstjórnarstigsins í heild hafa einnig oftast verið settar fram með þessum rökum. Fyrir liggja rannsóknir og úttektir þar sem sveitarstjórnarfolk hefur verið spurt út

í sameingarmál: Reynslu sveitarfélags þeirra að sameiningaraðgerðum; ástæður þess að sameiningar-áform hafa ekki gengið eftir; væntingar þeirra til frekari sameiningaraðgerða eða annara leiða til að efla getu sveitarfélaga til að veita þjónustu (sbr. samstarf sveitarfélaga um rekstur og þjónustu eða samvinna í gegnum byggðasamlög). Hins vegar hefur ekki verið skoðað á markvissan hátt hvaða þættir liggja til grundvallar hjá íbúum sveitarfélaga þegar þeir taka afstöðu til tillögu um sameiningu sveitarfélags síns við annað, eða önnur sveitarfélög.

Með ofangreind atriði í huga ákvað verkefnisstjórn að láta framkvæma spurningakönnun meðal íbúa sveitarfélaga til að afla upplýsinga um viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélags síns sem myndi einnig varpa ljósi á viðhorf íbúa til sveitarstjórnarstigsins almennt.

## II. Markmið og tilgangur

Markmið könnunarinnar var að afla upplýsinga um upplifun íbúa á og viðhorf og væntingar þeirra til sveitarfélags síns: Hvað er það sem skiptir íbúana mestu máli varðandi tilveru, rekstur og framtíð sveitarfélagsins? Og hvernig tengja þeir sig við sveitarfélagið sitt og umhverfi þess? Greiningarrámmi verkefnisstjórnarinnar „hvað er sveitarfélag?“ er hafður að leiðarljósi við gerð spurninga-könnunarinnar. Niðurstöðurnar varpa ljósi á hvaða þættir skipta íbúana mestu máli varðandi hlutverk og framtíð sveitarfélagsins og hvaða þættir skipta þá minna máli (þ.e. út frá fjórum skilgreindum gunnþáttunum). Slíkar upplýsingar eru gagnlegar við að greina leiðir og valkosti fyrir langtíma stefnumótun fyrir sveitarfélög og fyrir sveitarstjórnarstigið sjálft, sem og þegar sveitarfélög þurfa að bregðast við breyttum rekstrarforsendum, t.d. vegna samfélags- og lýðfræðilegra breytinga, fólksflutninga, og/eða vegna tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Niðurstöður könnunarinnar voru notaðar í vinnu verkefnisstjórnar við að meta stöðu íslenskra sveitarfélaga og greina tækifæri og leiðir til að styrkja þau enn frekar.

## III. Rannsóknarsnið og framkvæmd

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands sá um framkvæmd könnunarinnar og veitti einnig ráðgjöf við gerð rannsóknarsniðs og spurningarlista. Um var að ræða símakönnunin sem framkvæmd var í nóvember og desember 2016 og byggði á slembiúrtaki úr þjóðskrá meðal fólks 18 ára og eldri. Úrtaksstærðin var 1.800 mans og svarhlutfallið 49%. Sjá nánari upplýsingar um úrtak og svörin í töflu 1.

**Tafla 1.** Úrtak og svörin.

Svarar könnun	860
Vill ekki taka þátt	475
Ekkert símanúmer fannst	235
Næst ekki samband við þátttakanda	158
Talar ekki íslensku	30
Næst ekki í á með á könnun stendur yfir	15
Látin(n)	1
Búsett(ur) erlendis	8
Veikur/þroskaskerðing/heyrrarlaus	18
<b>Alls</b>	<b>1800</b>

Rannsóknarsniðið miðast við að velja ákveðin sveitarfélög fyrir úrtak könnunarinnar með það í huga að skoða hvort ákveðnir samfélagslegir, sögulegir eða umhverfis þættir hefðu mögulega áhrif á svör þátttakanda, s.s. hvort stærð og staðsetning sveitarfélagsins, eða reynsla af sameiningu við önnur

sveitarfélög hefðu áhrif. Valið miðast við að velja 3 x 2 sambærileg sveitarfélög út frá eftirfarandi þáttum til að gera samanburðargreiningar (þrjár tegundir sveitarfélaga):

1. Fjölmenn og stöndug sveitarfélög með langa sögu og sterka sjálfsmynd; þau eru ekki undir pressu um að verða sameinuð öðru sveitarfélagi (þó að minni sveitarfélög hafa verið sameinuð þeim eða eiga mögulega eftir að sameinast þeim): *Akureyri og Hafnarfjörður*.
2. Sveitarfélög sem hafa undirgengist sameiningu sem hefur haft víðtæk áhrif á sveitarfélagið og samfélagið þar, og komin er töluverð reynsla á sameininguna: *Fjarðabyggð og Ísafjarðarbær*.
3. Fámenn sveitarfélög sem á einhvern átt eiga undir högg að sækja, t.d. út frá fámenni; viðvarandi fólksfækkun; staðsetningu; eða skorti á bolmagni til að uppfylla verkefna- og/ eða stjórnarsýsluskyldur. Pressa um sameiningu við önnur sveitarfélög mögulega til staðar. Í fámennum sveitarfélögum verður íbúafjöldi ákveðið vandamál út frá úrtaksstærð könnunarinnar (300 manns pr. eining). Því var ákveðið að velja átta fámenn sveitarfélög og ramma inn sem 2 x 2:
  - a. Fjögur sveitarfélög við Húnaflóa: *Sveitarfélagið Skagaströnd; Skagabyggð; Húnavatnshreppur; Blönduósbaer*.
  - b. Fjögur sveitarfélög í uppsveitum Suðurlands: *Hrunamannahreppur; Grímsnes- og Grafningshreppur; Skeiða- og Gnúpverjahreppur; Bláskógabyggð*.

Sjá nánari upplýsingar um úrtak og svörun eftir sveitarfélögum í töflu 2.

**Tafla 2.** Úrtak og svörun eftir sveitarfélögum

	Fjöldi í úrtaki	Fjöldi svara	Brottfall	Erlendir ríkisborgarar	Svarhlutfall
Akureyri	300	139	1	8	46%
Fjarðabyggð	300	123	4	47	42%
Hafnarfirði	300	122	9	32	42%
Ísafjarðarbæ	300	153	4	34	52%
Sveitarfélög við Húnaflóa	300	165	4	25	56%
Sveitarfélög í uppsveitum Árnessýslu	300	158	5	67	54%
<b>Alls</b>	<b>1800</b>	<b>860</b>	<b>27</b>	<b>213</b>	<b>49%</b>

Gögnin með niðurstöðum könnunarinnar verða sett í opinn aðgang á vefsíðu Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands þar sem þau verða aðgengileg til að vinna frekari greiningu á þeim. Ekki verður hægt að greina niðurstöður könnunarinnar eftir hverju sveitarfélagi, aðeins eftir tegund sveitarfélaga.

#### IV. Kynning á niðurstöðum

Helstu niðurstöður könnunarinnar eru hér settar fram sem lýsandi tölfræði. Í greiningu verkefnisstjórnar á niðurstöðum var leitast við að greina stefnur og strauma (e. trends) í svörum þátttakenda frekar en að setja fram rannsóknarspurningar og keyra marktektarpróf. Vert er að ítreka að niðurstöðurnar eru ekki lýsandi fyrir Ísland í heild þar sem vægi fámennra sveitarfélaga er of mikið í úrtakinu. Niðurstöður fyrir hverja tegund sveitarfélaga gefa vísbendingar um hvers má vænta um viðhorf og væntingar íbúa í öðrum sambærilegum sveitarfélögum. Hins vegar gefa niðurstöður þar sem er lítill breytileiki í svörum eftir tegund sveitarfélaga vísbendingar um almenn viðhorf meðal íbúa í íslenskum sveitarfélögum. Niðurstöðurnar hér eru kynntar eftir tegund sveitarfélaga í úrtakinu, eða eftir heildarsvörun (öll sveitarfélögin saman) þar sem var lítill breytileiki var í svörum þátttakenda eftir

tegund sveitarfélaga. Hvað varðar spurningarnar um mögulega sameiningu sveitarfélagsins við annað sveitarfélag, þá var þar breytileiki í svörum eftir tegund sveitarfélaga en stefnan (e. trendið) í svörunum var í sömu átt og því voru niðurstöðurnar kynntar saman fyrir öll sveitarfélögin.



*Verkefnisstjórn um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga*

*Júní 2017*

# Verkefnið

## ▪ Yfirmarkmið:

- ✓ Að efla sveitarstjórnarstigið með *stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum*
- Hvað er sveitarfélag?
  - ✓ Stjórnsýslueining – hluti af framkvæmdavaldinu
  - ✓ Framkvæmdaraðili opinberrar þjónustu
  - ✓ Lýðræðisvettvangur
  - ✓ Samfélagsleg eining



## Markmið og tilgangur könnunarinnar

- Að afla upplýsinga um upplifun íbúa á og viðhorf og væntingar þeirra til sveitarfélags síns:
  - Hvað er það sem skiptir íbúana mestu máli varðandi hlutverk og framtíð sveitarfélagsins?
  - Hvernig tengja íbúar sig við sveitarfélagið sitt?
- Niðurstöðurnar munu hjálpa verkefnisstjórninni að svara spurningunni: „Hvað er sveitarfélag?“
- Niðurstöðurnar munu varpa ljósi á viðhorf og væntingar íbúa til sveitarstjórnarstigsins.



## Gagnaöflun

- Símakönnun framkvæmd af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: nóvember – desember 2016
- Slembiúrtak úr þjóðskrá meðal fólks 18 ára og eldri
- Úrtaksstærð: 1.800 manns
- Svarhlutfall: 49%



## Val á sveitarfélögum í úrtaki

- Stór/fjölmenn og stöndug sveitarfélög:
  - Akureyri og Hafnarfjörður = 300 + 300 manns
- Sameinuð sveitarfélög:
  - Fjarðabyggð og Ísafjarðarbær = 300 + 300 manns
- Fámenn sveitarfélög:
  - Blönduós, Skagatrönd, Skagabyggð og Húnavatnshr. = 300 manns
  - Bláskógabyggð, Hrunamannahr. , Grímsnes- og Grafningshr., og Skeiða- og Gnúpverjahr. = 300 manns



## Samsetning í svarúrtakinu

- Kynjahlutfall: 50/50
- Aldur: 18 – 95 ára / meðalaldur 47 ára
- Menntun: Grunnskólanám: 27% / Framhaldsskólanám: 40% / Háskólanám: 32%
- Aðrar breytur sem hægt er að nota/stjórna fyrir í greiningu:
  - Hefur þú komið að stjórnun sveitarfélagsins, sbr. setið í sveitarstjórn, nefndum á vegum sveitarfélagsins eða unnið í stjórnsýslu þess?
    - Já: 25%
    - Nei: 75%
  - Styður þú meirihlutann eða minnihlutann í sveitarstjórn í þínu sveitarfélagi?
    - Styður meirihlutann: 51%
    - Styður hvorki meiri- né minnihlutann: 24%
    - Styður minnihlutann: 26%
  - Fjöldi barna á heimilinu:
    - Er munur á viðhorfum og væntingum barnafjölskyldna og þeirra sem eru ekki með börn eða með uppkomin börn?



## Ef þú hugsar um umhverfið og samfélagið í sveitarfélaginu þar sem þú býrð .....

„frekar sammála“ eða „mjög sammála“

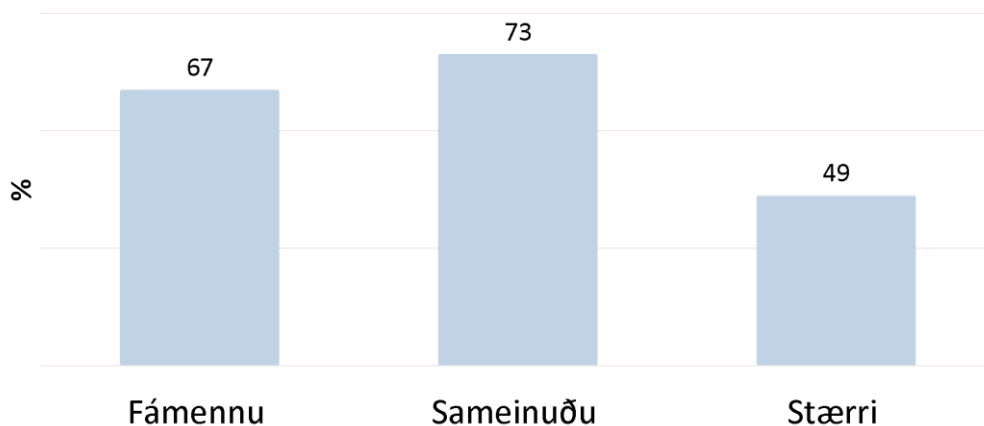
Það er eitthvað við landslagið og umhverfið hér sem fær mig til að líða vel	95%
Svæðið býr yfir eiginleikum sem ég met mikils	94%
Ég á góða vini og nágranna hér	95%
Hér er gott mannlíf	92%
Mér líður vel hér í sveitarfélaginu	96%
Mér finnst ég vera hluti af sögu og menningu svæðisins	64%

N = 860 (öll sveitarfélögin/allir svarendur)



## Mér finnst ég vera hluti af sögu og menningu svæðisins

„Mjög sammála“ eða „frekar sammála“ (%)



Ef þú hefðir tækifæri til að flytja úr sveitarfélaginu núna – myndir þú vilja flytja í burtu eða búa áfram?

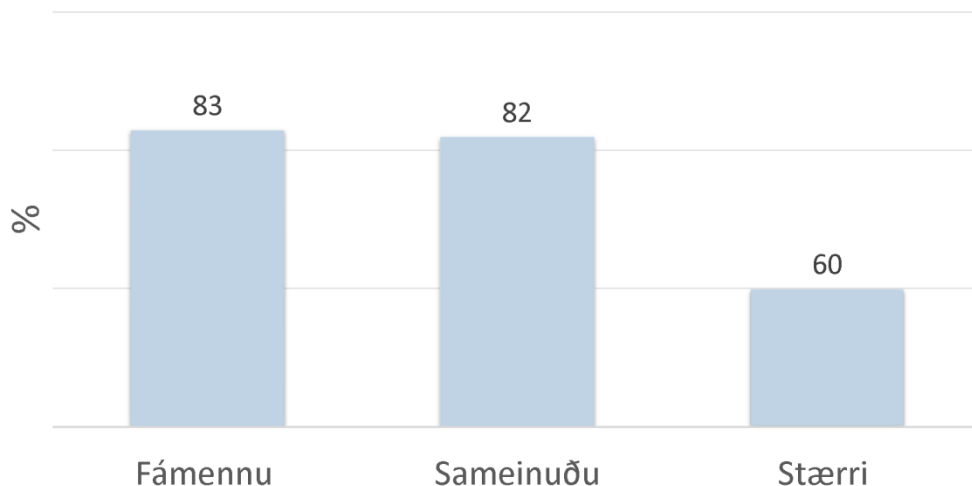
Myndi örugglega flytja í burtu	7%
Myndi sennilega flytja í burtu	5%
Myndi sennilega búa áfram	20%
Myndi örugglega búa áfram	68%

N = 860 (öll sveitarfélögin/allir svarendur)



Hefur þú tekið **þátt í félagsstarfi í þínu sveitarfélagi**, t.d. mætt á einn fund eða viðburð, síðustu 12 mánuði?

**Hefur tekið þátt (%)**

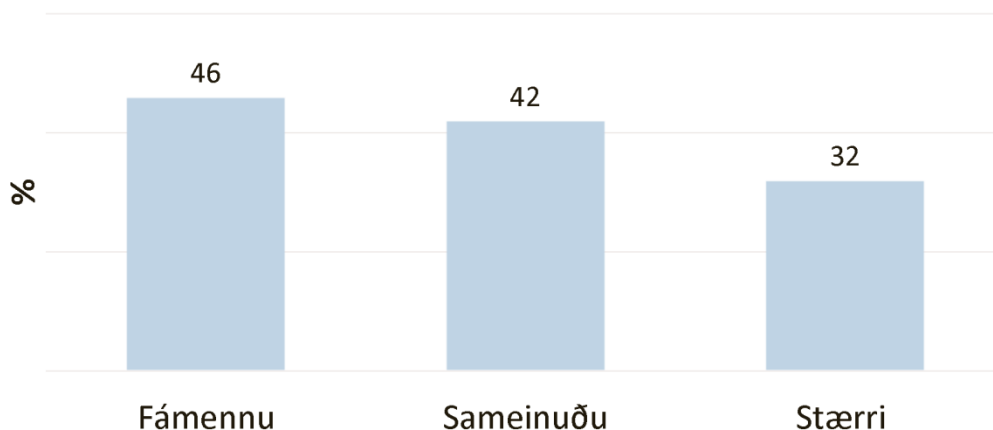


Hefur þú **reynt að hafa áhrif á ákvarðanir í þínu sveitarfélagi** með því að gera eitthvað af eftirfarandi?

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Mæta á fundi	56%	59%	34%
Skrifa undir undirskriftalista	34%	62%	50%
Skrifa lesendabréf	6%	8%	3%
Skrifa sveitarstjórnarfólki	21%	20%	13%
Starfa í samtökum	36%	38%	20%
Taka þátt í umræðum á vef	17%	26%	19%
Tala við sveitarstjórnarfólk	64%	58%	34%
Taka þátt í samráðsviðburðum skipulögðum af sveitarfélaginu	40%	40%	22%
Hefur <u>ekki</u> reynt að hafa áhrif á ákvarðanir	19%	11%	29%

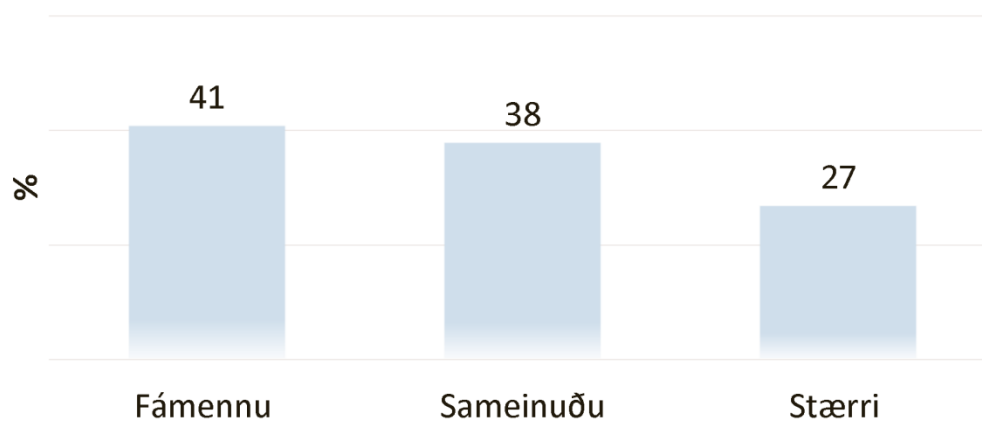
## Hversu mikinn eða lítinn áhuga hefur þú á að taka þátt í íbúasamráði um þróun og framtíð sveitarfélagsins?

„Mjög mikinn“ eða „mikinn“ (%)



## Hefur þú þurft að leita til stjórnslu sveitarfélagsins undanfarna 12 mánuði vegna einhverra erinda?

Leitað til stjórnslu sl. 12 mánuði (%)



Hefur þú þurft að leita til stjórnsýslu sveitarfélagsins undanfarna 12 mánuði vegna einhverra erinda? ***Með hvaða hætti hafðirðu samskipti við stjórnsýsluna?***

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Mætti á skrifstofuna	25%	24%	12%
Hringdi í starfsfólk	22%	23%	12%
Sendi tölvupóst	19%	17%	8%
Hafði samskipti á vefsíðu sveitarfélagsins	5%	5%	6%



Hver af eftirtöldum aðilum telur þú að eigi að veita þjónustu í sveitarfélaginu þínu, svo sem grunnskóla, félagsþjónustu og þjónustu við fatlaða?

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Ríkið	28%	33%	24%
Sveitarfélagið í samstarfi við önnur sveitarfélög	46%	16%	24%
Sveitarfélagið	20%	42%	43%
Skiptir ekki máli	6%	9%	9%
Samtals:	100%	100%	100%



*Ef þú hugsar um aðstæður í ímynduðu sveitarfélagi þar sem allt er til fyrirmyndar – hversu mikið vægi hafa eftirfarandi þættir að þínu mati? 0 = ekkert vægi / 10 = mjög mikið vægi – (meðaltöl í töflu)*

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Öflug pólitísk forysta og vönduð stjórnsýsla	8,1	8,1	8,1
<b>Góð þjónusta við íbúa</b>	<b>8,9</b>	8,6	<b>9,0</b>
Virk þátttaka íbúa í félagsstarfi og ákvörðunartöku sveitarfélagsins	8,0	7,6	7,3
Góð félagsleg tengsl meðal íbúa og samheldni	8,6	8,5	8,2
Pólitískt frumkvæði til að fylgja eftir sóknartækifærum, t.d. á sviðum atvinnumála og samgangna	8,0	7,8	7,8
<b>Gott mannlíf</b>	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>

*Framh. Hvert af þessum atriðum telurðu mikilvægust? (svör viðmælenda sem gáfu fleiri en einu atriði hæðsta gildi í fyrri spurningu)*

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Öflug pólitísk forysta og vönduð stjórnsýsla	9%	7%	16%
<b>Góð þjónusta við íbúa</b>	26%	<b>26%</b>	<b>37%</b>
Virk þátttaka íbúa í félagsstarfi og ákvörðunartöku sveitarfélagsins	4%	8%	2%
Góð félagsleg tengsl meðal íbúa og samheldni	17%	17%	4%
Pólitískt frumkvæði til að fylgja eftir sóknartækifærum, t.d. á sviðum atvinnumála og samgangna	10%	16%	7%
<b>Gott mannlíf</b>	<b>34%</b>	<b>26%</b>	<b>34%</b>

**Framh. Hvert af þessum atriðum telurðu mikilvægust?** (svör viðmælenda sem gáfu fleiri en einu atriði hæðsta gildi í fyrri sp. – skoðað út frá fjölskylduaðstæðum)

	Börn á heimilinu	Engin börn
Öflug pólitísk forysta og vönduð stjórnsýsla	11%	10%
<b>Góð þjónusta við íbúa</b>	<b>35%</b>	23%
Virk þátttaka íbúa í félagsstarfi og ákvörðunartöku sveitarfélagsins	5%	5%
Góð félagsleg tengsl meðal íbúa og samheldni	16%	12%
Pólitískt frumkvæði til að fylgja eftir sóknartækifærum, t.d. á sviðum atvinnumála og samgangna	11%	11%
<b>Gott mannlíf</b>	22%	<b>39%</b>

Ef þú hugsar um hlutverk sveitarfélaga: .....„**sveitarstjórn og stjórnsýsla sveitarfélags míns hafa nægjanlega burði til að móta stefnu fyrir sveitarfélagið**“

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
<b>Mjög sammála</b>	20%	12%	15%
<b>Frekar sammála</b>	42%	50%	46%
Hvorki sammála né ósammála	15%	16%	24%
Frekar ósammála	16%	15%	12%
<b>Mjög ósammála</b>	7%	7%	1%
<b>Samtals:</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Ef þú hugsar um hlutverk sveitarfélaga:..... „**sveitarfélagið mitt hefur nægjanlega burði til að veita íbúunum góða þjónustu, svo sem leik- og grunnskólar, félagsþjónustu, þjónustu við fatlaða og almenningsamgöngur**“

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
<b>Mjög sammála</b>	21%	15%	16%
<b>Frekar sammála</b>	50%	47%	47%
Hvorki sammála né ósammála	12%	17%	12%
Frekar ósammála	11%	16%	18%
Mjög ósammála	6%	6%	7%
Samtals:	100%	100%	100%

Ef þú hugsar um hlutverk sveitarfélaga:..... „**sveitarfélagið mitt hefur nægjanlega burði til að veita íbúunum góða þjónustu, svo sem leik- og grunnskólar, félagsþjónustu, þjónustu við fatlaða og almenningsamgöngur**“

	Börn á heimilinu	Engin börn
<b>Mjög sammála</b>	15%	20%
<b>Frekar sammála</b>	45%	51%
Hvorki sammála né ósammála	16%	11%
Frekar ósammála	17%	13%
Mjög ósammála	7%	5%
Samtals:	100%	100%

Segjum svo að fyrir lægi (í þínu sveitarfélagi) að sveitarstjórnin væri að undirbúa ítarlega stefnumótun fyrir sveitarfélagið til næstu 20 ára. **Hvaða af eftirfarandi þáttum myndir þú vilja að yrði lögð mest áhersla á?** (0 = enga áherslu / 10 = mjög mikla áherslu - meðaltöl í töflu)

	Fámennu	Sameinuðu	Stærri
Að auka lýðræðislega þátttöku íbúana í ákvörðunartöku á sem flestum sviðum sveitarfélagsins	7,3	7,5	7,4
Að efla byggðalagið með því að sameinast öðru sveitarfélagi/félögum til að fylgja eftir sóknartækifærum, t.d. í atvinnu- og samgöngumálum	6,8	5,2	5,6
Að bæta og auka þjónustu sveitarfélagsins við íbúa	<b>8,0</b>	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>
Að auka nýtingu rafrænnar tækni í stjórnsýslu sveitarfélagsins og í samskiptum sveitarfélagsins við íbúa	7,4	7,2	7,5

Segjum svo að sveitarfélagið þar sem þú býrð væri að sameinast öðru sveitarfélagi og úr yrði nýtt, fjölmennara og stærra sveitarfélag: **Telur þú að eftirfarandi atriði myndu batna eða versna?**

**- Að þér finnist þú eiga þína fulltrúa í sveitarstjórn**

	Öll sveitarfélögin	„Trendið“
Batna mikið	2%	
Batna	20%	+ 22%
Haldast óbreytt	47%	<b>47%</b>
Versna	28%	- 31%
Versna mikið	3%	
Samtals:	100%	

Segjum svo að sveitarfélagið þar sem þú býrð væri að sameinast öðru sveitarfélagi og úr yrði nýtt, fjölmennara og stærra sveitarfélag: **Telur þú að eftirfarandi atriði myndu batna eða versna?**

*-Möguleikar þínir til að hafa áhrif á ákvörðunartöku um málefni sveitarfélagsins*

	Öll sveitarfélögin	„Trendið“
Batna mikið	2%	
Batna	14%	+ 16%
Haldast óbreytt	44%	<b>44%</b>
Versna	37%	- 40%
Versna mikið	3%	
Samtals:	100%	

Segjum svo að sveitarfélagið þar sem þú býrð væri að sameinast öðru sveitarfélagi og úr yrði nýtt, fjölmennara og stærra sveitarfélag: **Telur þú að eftirfarandi atriði myndu batna eða versna?**

*-Stjórnsýsla sveitarfélagsins*

	Öll sveitarfélögin	„Trendið“
Batna mikið	6%	
Batna	37%	<b>+ 43%</b>
Haldast óbreytt	36%	36%
Versna	19%	- 21%
Versna mikið	2%	
Samtals:	100%	



Segjum svo að sveitarfélagið þar sem þú býrð væri að sameinast öðru sveitarfélagi og úr yrði nýtt, fjölmennara og stærra sveitarfélag: **Telur þú að eftirfarandi atriði myndu batna eða versna?**

*-Þjónustan sem sveitarfélagið veitir íbúum*

	Öll sveitarfélögin	„Trendið“
Batna mikið	6%	
Batna	40%	+ 46%
Haldast óbreytt	31%	31%
Versna	21%	- 23%
Versna mikið	2%	
Samtals:	100%	



Segjum svo að sveitarfélagið þar sem þú býrð væri að sameinast öðru sveitarfélagi og úr yrði nýtt, fjölmennara og stærra sveitarfélag: **Telur þú að eftirfarandi atriði myndu batna eða versna?**

*- Tilfinning þín fyrir að tilheyra samfélagi sveitarfélagsins*

	Öll sveitarfélögin	„Trendið“
Batna mikið	2%	
Batna	20%	+ 22%
Haldast óbreytt	53%	53%
Versna	23%	- 25%
Versna mikið	2%	
Samtals:	100%	



# Í lokin

- Hvað segja niðurstöðurnar okkur um tengsl, viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélags síns?
  - Sterk og jákvæð tengsl, mikil félagsleg virkni, og mikið lagt upp úr góðu mannlífi
  - Jákvætt mat á getu sveitarfélagsins til að veita góða þjónustu og stjórnsýslu
  - Mikil áhersla á þjónustubáttinn, en eru íbúarnir kannski minna uppteknir að því hver veitir þjónustuna?
  - Meirihluti svarenda svara því að lykilþættir munu batna eða haldast óbreyttir ef sveitarfélag þeirra myndi sameinast öðru sveitarfélagi
  - Ekki mikill munur í viðhorfum og væntingum íbúa milli tegund sveitarfélaga; stærðarpátturinn sem skýrir mismun í virkni.
- Hvernig fara væntingar íbúa saman við markmiðið um „að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“?



## 10.2 FYLGISKJAL 2 - FUNDARGERÐIR VERKEFNISSTJÓRNAR

**Fundargerð 1. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga, haldinn í innanríkisráðuneytinu föstudaginn 19. desember 2015 og hófst hann kl. 10.00.**

### Dagskrá:

1. Skipun í verkefnisstjórn/erindisbréf.
2. Drög að verkefnaáætlun – til umræðu.
3. Fundaráætlun.
4. Önnur mál.

**Mættir:** Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir formaður, skipuð af innanríkisráðherra, Aldís Hafsteinsdóttir, bæjarstjóri í Hveragerði og Gunnar Axel Axelsson bæjarfulltrúi í Hafnarfirði, skipuð af stjórn Sambands íslenskra sveitafélaga, Sigurður H. Helgason skrifstofustjóri FJR skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra, Sjöfn Vilhelmsdóttir forstöðumaður Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála Háskóla Íslands, skipuð af innanríkisráðherra og Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í IRR og starfsmaður verkefnisins sem jafnframt ritaði fundargerð.

Formaður setti fundinn.

Hermann Sæmundsson skrifstofustjóri gerði grein fyrir aðdraganda að ákvörðun um að hefja þetta verkefni og hvaða væntingar ráðherra hefur til verksins. Hann lagði áherslu á að horft yrði til lengri tíma og að afurð þess verði einhvers konar aðgerðaáætlun eða umræðuskjal.

Formaður bauð fundarmenn velkomna og lagði áherslu á mikilvægi þess að ná þessum fyrsta fundi fyrir lok ársins.

1. **Skipun verkefnishópsins og erindisbréf.** Fundarmenn kynntu sig og sinn bakgrunn og hvaða væntingar þau höfðu til verkefnisins. Vegna tafa og breytinga sem hafa orðið á undirbúningi og skipan verkefnisstjórnar þarf að uppfæra nokkur erindisbréf og endurskoða tímasetningar um verklok.
2. **Drög að verkefnisáætlun lögð fram til kynningar** Almenn umræða um þau. Formaður minnti m.a. á að hópnum væri ætlað að skila framtíðarsýn og/eða verkefnaáætlun eða umræðuskjali og minnti jafnframt á að skv. fyrirbyggjandi drögum ætti að kalla til samráðshóp. Samþykkt að leggja til að í endurskoðuðum drögum að verkefnaáætlun verði landshlutasamtökum falið að velja sína fulltrúa. Hópurinn sammála um að leggja til að breyta heiti verkefnisins í *Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga*, það endurspegli frekar nýjar nálgun, áherslur og markmið. Þá var samþykkt að leggja til breyta áætluðum verklokum að teknu tilliti til tafa sem hafa orðið á upphafi verkefnisins. Rætt að bjóða gestum á fundi verkefnisstjórnarinnar og talið áhugavert að ræða við sérfræðinga Sambands ísl. sveitarfélaga þau Gunnlaug Júlíusson og Önnu Björnsdóttur. Eining var rætt að horfa til þess sem er verið að gera á þessu sviði í nágrannalöndum og öðrum Evrópulöndum. Formanni og starfsmanni verkefnisins falið að leggja til breytingar á verkefnislýsingu í samræmi við umræðu fundarins og kynna á næsta fundi verkefnisstjórnar.
3. **Fundaráætlun** – það þarf að skoða frekar tímaáætlun verkefnisins m.a. með hliðsjón af fundum Sambands ísl. sveitarfélaga og haustfundum landshlutasamtaka (sbr. fyrirbyggjandi drög að verkefnaáætlun). Samþykkt að næsti fundur verði haldinn 29. janúar kl. 9.30 – 11.45.
4. **Önnur mál** –
  - a. Almenn umræða um stöðu og framtíðarsýn sveitarfélaga á Íslandi. M.a. var spurt; hvað er sveitarfélag og hvert er hlutverk þess; rætt um mismunandi getu sveitarfélaga

til að sinna lögbundnum verkefnum og hvernig það hefur verið leyst, kannski án umræðu og stefnumótunar; rætt um einsleitni/fjölbreytni landsbyggðarinnar og íslenskra sveitarfélaga, gæðamál í stjórnsýslu og ákvarðanatöku, rætt um kosningalöggjöf og lýðræðislega þátttöku íbúa, um breytt hlutverk kjörinna fulltrúa og fleira.

- b. Formaður kynnti umsókn um fjármögnun verkefnisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga dags.

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 12.00.

## **Fundargerð 2. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu föstudaginn 29. janúar og hófst kl. 9.30.**

### **Dagskrá:**

1. Fundargerð 1. fundar lögð fram til staðfestingar.
2. Drög að verkefnaáætlun til samþykktar .
  - a. Skipan í bakhóp.
3. Hvað er að gerast ? Anna Guðrún Björnsdóttir, Samband ísl. sveitarfélaga.
4. Önnur mál.

**Mættir:** Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sigurður H. Helgason, Sjöfn Vilhjálmsdóttir og Stefanía Traustadóttir, sem jafnframt ritaði fundargerð.

Formaður setti fundinn.

### **1. Fundargerð lög fram og staðfest.**

2. **Drög að verkefnisáætlun lögð fram.** Formaður kynnti breytingar sem gerðar voru eftir umræðu síðasta fundar. Verkefnisáætlunin samþykkt.
  - a) Umræða um skipan bakhóps. Samþykkt að senda erindi til landshlutasamtaka og óska eftir tilnefningu, til ráðherra byggðamála og til tveggja æskulýðsráða sveitarfélaga. Verkefnisstjórnin skipar síðan aðra fulltrúa í bakhóp með hliðsjón af framkomnum tilnefningum.
  - b) Uppfærð skipunarbréf afhent.
3. **Almenn umræða** – Formaður upplýsti að Anna Guðrún Björnsdóttir komi upp úr kl. 10 og lagði til almenna umræðu (hugarflug) um ýmis málefni sem varða verkefnið með einum eða öðrum hætti. Meðal annars var rætt um;
  - að umræða meðal sveitarstjórnarmanna um sameiningar sveitarfélaga væri meiri nú en fyrir örfáum árum. Rætt um frumvarp Kristjáns Möllers sem ekki fór fyrir þingið en hægt er að nálgast heimasíðu innanríkisráðuneytisins.  
(<https://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/efling/frettir/nr/22948>)
  - ráðstefnu um hvað væri að gerast á Norðurlöndunum. Á heimasíðu sambandsins er hægt er að skoða framsögur. <http://www.samband.is/um-okkur/fundir-og-radstefnur/sveitarstjornarstig-a-21.-oldinni/>
  - um stjórnsýslu og könnun Gunnars Helga á 2000 íbúa sv.fél. *Mörg andlit lýðræðisins* – þar er m.a. tekið á hlutverki framkvæmdastjóra, vandaðrar stjórnsýslu og vanda sem fámenni og einsleitni getur skapað .
  - um samskipti ríkis og sveitarfélaga,
  - um mismundi hagsmuni sveitarfélaga sem geta skipt máli varðandi framgang og framkvæmd ýmissa mála sem eiga að varða almennahagsmuni íbúa,

- Rætt um jöfnunarkerfið – umræða um jöfnunarsjóð. Samþykkt að halda sérstakan fund um hlutverk jöfnunarsjóðs og tengd málefni.

#### 4. Hvað er að gerast ? Anna Guðrún Björnsdóttir.

Í framsögu var komið inn á margt áhugavert um hvernig hægt er að nálgast verkefnið.

- Glærur sem Anna studdist við verða sendar fundarmönnum – þær verða einnig settar inn á gagnalista verkefnisins. (*Kynning fyrir verkefnisstjórn irr jan 2016 pptx-skjal , Framsaga á landsþingi 2015 loka pptx-skjal og 20010911 Ullrik pptx-skjal*)
- Kynnti átaksverkefnin sem eru í gangi í Noregi og Finnlandi. Einnig skoskt verkefni sem fjallar um eflingu sveitarstjórnarstigsins (sjá tengingar í fyrirlestrar glærum Önnu).

Í kjölfar umræðan um framsögu og kynningu Önnu var m.a. ákveðið að fela Sjöfn að vinna fyrstu drög/tillögu að viðhorfskönnun.

Þá var samþykkt að vinna frekar með hugmynd um gátlista og jafnvel að beina athyglinni frekar að minni sveitarfélögunum, sbr. hugmyndir Gissurar Erlingssonar (sjá glærur).

#### 5. Önnur mál.

- a) Næsti fundur – föstudaginn 26.febrúar kl. 9.30 – 11.45.
- b) Spurt hvort verkefnisstjórnin ætti að óska eftir samtali við þingið ?

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 11.35.

### Fundargerð 3. fundar verkefnisstjórnar um *Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga* haldinn í innanríkisráðuneytinu föstudaginn 26. febrúar og hófst kl. 9.30.

#### Dagskrá:

1. Fundargerð 2. fundar lögð fram til staðfestingar.
2. Skipan í bakhóps verkefnisstjórnar, sbr. meðfylgjandi yfirlit.
3. Tillaga að rannsókn/skoðanakönnun.
4. Önnur mál.

**Mættir:** Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sjöfn Vilhjálmsdóttir og Stefanía Traustadóttir sem jafnframt ritaði fundargerð. Sigurður H. Helgason og Aldís Hafsteinsdóttir boða forföll.

Formaður setti fundinn.

1. **Drög að fundargerð lögð fram og rædd.** Samþykkt að fela starfsmanni að gera ákveðnar breytingar.

2. **Skipan í bakhóp.** Erindi hafa var send til allar landshlutasamtaka og til ungmennaráða í Árborg og í Seltjarnarnesbæ. Eftirfarandi svör hafa borist; Samtök sv.fél. á Norðvesturlandi (SSNV) tilnefna Valgarð Hilmarrson, Samband sv.fél. á Austurlandi (SAS) Sigrúnu Blöndal/Jón Björn Hákonarson, Samband sv.fél. á Suðurnesjum (SSS), Kolbrúnu J. Pétursdóttur. Eyþing tilnefnir Loga Má Einarsson og Sif Jóhannesdóttur, og Fjórðungssamband Vestfjarða þau Pétur G. Markan og Friðbjörgu Matthíasdóttur. Þá tilnefnir ungmennaráð Seltjarnarnesbæjar Kristján Hilmi Birgisson. Ákveðið að í bíða með frekari tilnefningar þar til fleiri tilnefningar hafa borist.

3. **Tillaga að rannsókn/skoðanakönnun** sbr. ákv. fyrri fundar. Sjöfn Vilhjálmsdóttir lagði fram minnisblað um stöðu og framtíð sveitarfélaga þar sem m.a. er gerð grein fyrir rannsóknum og gögnum um viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélaga sem og samtölum sínum við fræðimenn sem þekkja

málefnasviðið. Þá reifar hún stuttlega hugmynd að skoðanakönnun. Almenn umræða um minnisblaðið (sjá viðhengi með útsendri fundargerð)

Hvaða rannsóknir eru til um samvinnusveitarfélaga? (Könnun samstarfsnefndar Sambandsins um svæðasamvinnu og grein Grétars Þórs Eypórssonar veraða sendar verkefnisstjórn að loknum fundi.)

#### 4. Önnur mál.

- **Hvað er sveitarfélag?** Gunnar A. Axelsson veltir upp 4 grundavallarspurningum um hlutverk og verkefni sveitarfélaga (sjá viðhengi með útsendri fundargerð). Almenn umræða.
- **Um heimsóknir í landshluta.** Formaður skipuleggur heimsóknir.
- **Umræður um tekjustofna** og mismunandi möguleika og mismunandi þjónustu sem þau bjóða. Jöfnunarsjóður og framtíð hans. Kanna hvort hægt er að fjalla þau mál á næsta fundi verkefnisstjórnar
- Sjöfn minnti á tillögur sem koma fram í verkefni um **Eflingu sveitarstjórnarstigsins** frá 2008 og taldi áhugavert að skoða framgang þeirra. Skýrsla er á gagnalista og slóðin er <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrsla/AtakUmEflinguSveitarstjornarstigs15102008.pdf>.

Næsti fundur verður haldinn 14. mars kl. 9.30 – 12.00

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 11.30.

#### **Fundargerð 4. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu föstudaginn 15. mars og hófst kl. 9.30.**

##### Dagskrá:

1. Fundargerð 3. fundar lögð fram til staðfestingar.
2. Skipan samráðshóps, sbr. meðfylgjandi yfirlit.
3. Fjármál sveitarfélaga;
  - a. Eiríkur Benónýsson – eftirlitsnefndin
  - b. Guðni Geir Einarsson - Jöfnunarsjóður
  - c. Sigurður H. Helgason - FJR
4. Tillaga að rannsókn/skoðanakönnun, sbr. minnisblað Sjafnar Vilhelmsdóttur frá fyrra fundi.
5. Heimsóknir og/eða samtöl við talsmenn landshlutasamtaka – útfærsla.
6. Önnur mál.

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sjöfn Vilhjálmsdóttir Sigurður H. Helgason, Aldís Hafsteinsdóttir og Stefanía Traustadóttir sem ritaði fundargerð.

Formaður setti fundinn og upplýsti að Eiríkur Benónýsson gæti ekki mætt vegna anna en mun senda verkefnisstjórn samantekt um stöðu fjármála sveitarfélaga.

1. **Fundargerð 3. fundar** lögð fram og staðfest.

2. **Skipan samráðshóps.** Tillögur landshlutasamtaka liggja fyrir að frátöldum SSNV. Starfsmaður athugar stöðuna þar. Ítreka skipan ungmennaráðs Árborgar, annars er starfsmanni falið að leita til ungmennaráðs í Höfn Hornarfirði. Tilnefning frá byggðamálaráðherra liggur fyrir. Samþykkt að leita eftir tilnefningu frá Hagstofu. Eftir nokkarar umræður var samþykkt að kanna á milli funda nokkrar hugmyndir að nöfnum sem komu fram.

3. **Um fjármál sveitarfélaga:**

- a) **Guðni Geir Einarsson** gerði grein fyrir starfsemi sjóðsins og færði rök fyrir því hvers vegna það þyrfti að endurskipuleggja sjóðinn (sbr. vinnu starfshóps sem skilaði álit 2010) en þeirri vinnu hafi verið frestað m.a vegna mikils álags sem fylgdi yfirtöku á málefnum fatlaðs fólks. Verkefnisstjórnin óskaði eftir upplýsingum um þátt sjóðsins í tekjum einstakra sveitarfél

- b) **Sigurður H. Helgason**– fór stuttlega yfir þá vinnu sem er verið að vinna í ráðuneytinu og lagði m.a. áherslu á mikilvægi þess að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga og fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Hann gerði grein fyrir breyttum vinnuaðferðum og kröfum sem felast í nýjum lögum um opinber fjármál (LOF). Þ.e. að nálgast og vinna með fjármál hins opinbera sem eina heild

Umræða um þessar tvær kynningar - þ.e. um undirliggjandi styrk og veikleika tekjustofna og endurskoðun þeirra. Rætt um ólík framlög Jöfnunarsjóðs og forsendur þeirra sem þyrfti að endurskoða.

**4. Tillaga að rannsókn/könnun sbr. minnisblað SV frá síðasta fundi.** Ekki náðist að ræða það mál vegna tímaskorts en SV lagði fram nýtt minnisblað dags. 15. apríl sem sent var út rétt fyrir fundinn og dreift og fór hún lauslega yfir það. (Minnisblaðið fylgir þessari fundargerð í útsendingu).

Samþykkt að útfæra þetta minnisblað (rammann sem það byggir á ) betur fyrir næsta fund og ræða þá.

**5. Heimsóknir til landshlutasamtaka.** Formaður ætlar að ræða við formenn þeirra um hvernig best fari á samtali verkefnisstjórnar við samtökin og forystu þeirra.

#### **6. Önnur mál**

- Málstofa um samvinnu sveitarfélaga sem haldið verður við Háskólann á Akureyri 29. apríl. ST tilkynnir in a.m.k. 2 þátttakendur.
- Námsferð Sambands ís. sveitarfélaga til Svíþjóðar til að fræðast um íbúalýðræði. ST aflar frekari upplýsinga hjá Önnu G. Björnsdóttur og lætur vita af áhuga verkefnisstjórnar.
- Næsti fundur verður haldinn miðvikudaginn 4. maí kl. 9.00 – 10.45.

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 11:15

### **Fundargerð 5. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu miðvikudaginn 4. maí og hófst kl. 9.**

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Sjöfn Vilhjálmisdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir og Guðrún Ögmundsdóttir (varamaður Sigurðar H) og Stefanía Traustadóttir sem ritaði fundargerð. Gunnar Axel Axelsson boðaði forföll

#### **Dagskrá**

1. Greining fjármálum sveitarfélaga.
2. Málþing um samstarf sveitarfélaga.
3. Námsferð til Svíþjóðar.
4. Önnur mál.

Formaður setti fundinn og bauð Sigurð Guðmundsson frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu velkominn.

1. Sigurður Guðmundsson kynnti greiningu sem enn er unnið að í fjármálaráðuneytinu og fjallar um fjármál sveitarfélaga, mismundi stöðu þeirra hvað varðar tekjuöflun, mismunandi tekjustofna, samband tekna og gjalda og fleira. Töluverðar umræður og fyrirspurnir sem Sigurður svaraði.
2. Stuttleg gerð grein fyrir málþingi um samstarf sveitarfélaga sem haldið var á vegum Háskólans á Akureyri, en Eyrún og Stefanía sóttu það og var það mjög áhugavert og vert að kanna hvort og þá hvernig niðurstöður hennar geti nýst í starfi nefndarinnar og líka hvort þarna séu atriði sem áhugavert væri að kanna  
frekar.<http://www.rha.is/is/moya/news/rannsokn-um-samstarf-sveitarfelaga-og-malstofa-29-april-2016>
3. Námsferð til Svíþjóðar - minnt á að upplýsingar um ferðina voru sendar út 18. apríl. Þegar nýja upplýsingar liggja fyrir verður þeim komið á framfæri.

4. Önnur mál
  1. Formaður benti á link inn á samkomulag FJR og IRR við Samband íslenskra sveitarfélaga. Áhugavert að skoða markmið sem þar eru sett fram og hafa til hliðsjónar við stöðuna í dag og þá tölfræði sem Sigurður Guðmundsson fór yfir <http://www.samband.is/verkefnin/fjarmal-sveitarfelaga/frettir---fjarmal/timamot-i-fjarhagslegum-samskiptum-rikis-og-sveitarfelaga-med-nyju-samkomulagi>
  2. Ákvörðun um næsta fund frestað.

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 11:30

## **Fundargerð 6. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenska sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu 31. október 2016 og hófst kl. 9.00.**

### **Dagskrá:**

1. Fundargerð 5. fundar.
2. Rannsóknin.
3. Heimsóknir í landshluta/samráð.
4. Bakhópurinn.
5. Umfang og skil verkefnisins.
6. Önnur mál.

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigbórsdóttir, Sjöfn Vilhjálmsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sigurður Helgi Guðmundsson, Tinna Dahl Christiansen og Stefanía Traustadóttir sem ritaði fundargerð.

1. **Fundargerð 5. fundar** samþykkt.
2. **Rannsókn**; verklýsing og spurningalistar lagt fram til samþykktar. Sjöfn gerði frekari grein fyrir undirbúningi að uppsetningu könnunarinnar og framkvæmd. Rætt frekar um forsendur vals á sveitarfélögum. Samþykkt að byggja könnunina og framkvæmd hennar á fyrirliggjandi kynningu.
3. **Heimsóknir í landshluta**. Formaður upplýsti að hún og Sjöfn hafi rætt við nokkrar lykilpersónur úr sveitarstjórnarstiginu í tengslum við undirbúning könnunarinnar. Í verkefnalýsingu er lögð samráð við m.a. landshlutasamtökin. Eftir umtalsverða umræðu var samþykkt að bíða með að fara í slík samtöl þar til niðurstöðu rannsóknar liggja fyrir.
4. **Bakhópur** - Stefnt að því að kalla bakhópinn saman áður en farið verður í heimsóknir. Samþykkt að Eyrún og Stefanía gangi frá skipan bakhópsins í samræmi við umræðu fundarins.
5. **Umfang og skil verkefnisins** – rætt í hvers komar formi skil hópsins verði – m.a. miðað erindisbréf og að teknu tilliti til tímaramma. Mikilvægt að leggja skilin/niðurstöðurnar/tillögurnar upp með nýjum hætt. Eyrún og Stefanía vinna tillögu að grind.
6. **Námsferðin til Svíþjóðar**- Lögð fram til kynningar greinargerð Halldórs Auðar Svanssonar og upplýst að Anna Björnsdóttir hefur samið greinargerð sem hafi verið send út til þeirra sem fóru í ferðina. Rætt um lærdóma sem hægt er að draga af ferðinni.
7. Önnur mál
  - a. Kynnt drög að skýrslu Evrópuþings sveitarfélaga og helstu athugasemdir sem þar koma fram kynntar. Þegar endanleg útgáfa liggur fyrir verður hún send út.
  - b. Næsti fundur ákv. þegar drög að niðurstöðum rannsóknar liggja fyrir en stefnt að fundi föstudaginn 25. nóv.

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 11.15



## Fundargerð 7. fundar verkefnisstjórnar um *Stöðu og framtíð íslenska sveitarfélaga* haldinn í innanríkisráðuneytinu 25. nóvember 2016 og hófst kl. 9.00

### Dagskrá:

1. Fundargerð 6. fundar.
2. Helstu niðurstöður könnunarinnar – Sjöfn kynnrir.
3. Undirbúningur fundar með bakhóp,
  - a. fundardagur,
  - b. dagskrá,
4. Önnur mál

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sjöfn Vilhjálmsdóttir Sigurður H. Helgason, Aldís Hafsteinsdóttir, Stefanía Traustadóttir og Tinna Dahl Christiansen sem ritaði fundargerð.

1. **Fundargerð 6. fundar** samþykkt.
2. Sjöfn fór yfir **bráðabirgðaniðurstöður könnunar**.
3. **Bakhópur** – Farið yfir undirbúning fundarins og skipulag

- Farið yfir endanlega skipan í bakhópinn og hafa eftirtaldir aðilar verið skipir og/eða hafa samþykkt að vera með í vinnu bakhópsins; Anna Guðrún Björnsdóttir, lögfræðingur hjá Sambandi ísl. sveitarfélaga, Vífill Karlsson, sérfræðingur m.a. hjá Rannsóknarstofu um byggðamál hjá HA og hjá SSV, Sigurður Guðmundsson FVR, Hanna Dóra Másdóttir frá ANR, Hrafnkell Proppé skipulagsmál/SSH, Guðrún Ágústsdóttir fyrrum borgarfulltrúi og nú formaður Öldrunarráð Reykjavíkur, Flosi Eiríksson fyrrum bæjarfulltrúi og nú ráðgjafi hjá Íslandsstofu, Guðjón Hauksson/Hrafnhildur Arnkelsdóttir frá Hagstofunni, Eva Marín Hlynsdóttir lektor Háskóli Íslands. Frá landshlutasamtökunum; Valgarður Hilmarsson SSNV, Einar Jón Pálsson SSS, Sigrún Blöndal SSA, Ármann Kr. Ólafsson SSH, Gunnar Þorgeirsson SASS, Rakel Óskarsdóttir/Eyþór Garðarsson SSV, Pétur G. Markan FV, Sif Jóhannesdóttir Eyþing, Kristinn Hilmir Baldursson frá Ungmennaráði Seltjarnarnesbæjar og Sveinn Ægir Birgisson frá Ungmennaráði Árborgar.
- Fundur bakhópsins verður haldinn 15. desember og hefur Svanfríður Jónasdóttir fyrrum sveitarstjóri og nú ráðgjafi hjá ráðgjafafyrirtækinu Ráðrík ehf., samþykkt að stýra fundinum.
- Fyrirkomulag fundar: skipta í 3-4 hópa, gera tilbúna spurninga til umræðu í hópunum, þar sem verkefnastjóri úr þessum hóp stýrir hverju borði.
- Fundurinn verður haldinn í Sölvhól – (fundarherbergið stækkað).
- Undirbúa spurningablað/vinnuskjal sem Eyrún gerir drög að og sendir út á hópinn til rýningar.
- Dagskrá fundarins verður, 1) Formaður verkefnisstjórnar kynnrir verkefnið og tilgang fundarins, 2) Kynning á könnuninni, Sjöfn Vilhelmsdóttir, 3) Fjármál sveitarfélaga, Sigurður Guðmundsson fá FMR, 4) Umræður á borðum. Fundarstjóri verður Svanfríður Jónasdóttir.

### 4. Önnur mál

1. Næsti fundur verkefnisstjórnar verði haldinn fyrir fund með bakhóp þann 15. desember kl. 12 – 13. Farið yfir tillögur að umræðupunktum fyrir bakhópinn.
2. Fá Hermann til að koma á þann fund – tillaga að endurskoðun á verkefnaskilum.

Fundi slitið kl. 11:50

**Fundargerð 8. fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenska sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu fimmtudaginn 15. desember og hófst hann kl. 12.00.**

Dagskrá;

1. Undirbúningur fyrir fund bakhóps.
2. Heimsóknir í landshluta.
3. Önnur mál.

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sjöfn Vilhjálmisdóttir Sigurður H. Helgason, Aldís Hafsteinsdóttir, Stefanía Traustadóttir og Tinna Dahl Christiansen sem ritaði fundargerð. Einnig Svanfríður Jónasdóttir sem mun stýra umræðum á fundi með bakhópi.

1. **Undirbúningur fyrir fund bakhóps.** Formaður lagði fram drög að umræðuskjali sem verður lagt til grundvallar umræðum í hópum á fundi bakhóps. Farið yfir drögin og endanleg útgáfa samþykkt.  
Vegna forfalla verða hóparnir á borðum aðeins 3 (ekki 4 eins og til stóð).
2. **Heimsóknir í landshluta.** Undirbúningur vegna heimsókna í landshluta hefst þega í byrjun janúar og verða framkvæmdastjórar landshlutasamtaka sveitarfélag beðnir um að aðstoða við fundarboðun á hverjum stað. Stefnt að því að þeirri yfirferð verði lokið í lok febrúar
3. Önnur mál.
  - a. Hermann Sæmundsson gat ekki komið á fundinn – umræðu um verklok frestað.

Fundi slitið kl. 12:45

**Fundargerð 9 . fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haldinn í innanríkisráðuneytinu 16. mars og hófst kl. 9.00**

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Sjöfn Vilhelmsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Gunnar Axel Axelsson og Guðrún Ögmundsdóttir, Tinna Dahl Christiansen og Stefanía Traustadóttir sem ritaði fundargerð.

Dagskrá:

1. Fundargerðir 7. og 8. fundar lagðar fram .
2. Staða verkefnisins og lokaskil, Hermann Sæmundsson kemur á fundinn .
3. Um stöðu rafrænna samskipti, rafrænar stjórnsýslu og sveitafélög. Guðbjörg Sigurðardóttir, skrifstofustjóri skrifstofu rafrænna samskipta í IRR.
4. Samráðsfundirnir - stutt yfirferð (samantektir frá fundunum voru sendar út fyrir fundinn)
5. Framlag verkefnisins til landsþings Sambandsins þann 24. mars n.k.
6. Framkvæmdastjóri og starfsmenn Byggðastofnunar koma inn á fundinn og kynna starfsemi stofnunarinnar og byggðaáætlun og kynna sér verkefnið. Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga.
7. Önnur mál
  - a. Næsti fundur bakhóps

1. **Fundargerðir** 7. og 8. fundar lagðar fram og staðfestar.

2. **Staða verkefnisins og lokaskil.** Hermann Sæmundsson skrifstofustjóri mætti á fundinn. Formaður gerði grein fyrir fundi með ráðherra þar sem verkefnið var kynnt og viðbrögðum hans. Minnti á að skil skv. verkefnaáætlun eru í lok apríl. Vegna aðstæðna, m.a. þar sem verkefnið fór mun seinna af stað en ætlað var og þar sem lítið var hægt að vinna við verkefnið sumar og haust 2016 m.a. vegna kosninga, verður ekki unnt að ljúka verkefninu fyrir en maí/júní. Þá var rætt um afurð verkefnisins en

skv. verkefnalýsingum er gert ráð fyrir mun umfangsmeiri verkskilum (tímasettri áætlun til lengri tíma) en þessi knappi tími gefur færi á. Hermann Sæmundsson gerði stuttlega grein fyrir útfærslu á verkefnaskilum með áherslu á að afrakstur verkefnisins verði grundvöllur að áframhaldandi samtali og stefnumótun um framtíð sveitarstjórnarstigsins. Verkefnisstjórn mun skila til ráðherra umræðuskjali með tillögum að næstu áföngum í vinnu að stefnumótun til lengri tíma

**3. Rafræna samskipti, rafræn stjórnsýsla og sveitarfélög.** Guðbjörg Sigurðardóttir, skrifstofustjóri skrifstofu rafrænna samskipta var gestur fundarins. Hún geri stuttlega grein fyrir starfsemi skrifstofu sinnar og ítrekaði langt og gott samstarfs við Sambandið. Hún gerði síðan grein fyrir helstu niðurstöðum síðustu úttektar á opinberum vefum og ný áhersluatriði varðandi netöryggi og nýjar reglur um persónuvernd á rafrænum miðlum. Hún lagði fram greinargerðina *Hvað er spunnid í opinbera vefi 2015*. Í dag og næstu framtíð yfirgnæfa öryggismálin alla umfjöllun.

**4. Samráðsfundirnir.** Formaður gerði stuttlega grein fyrir samráðsfundum með fulltrúum sveitarfélaga en nú hafa verið haldnir 10 fundir. Lögð fram til umræðu samandregnar helstu efnisatriði frá fundunum. Í stuttu máli, langtímastefnumótun og breytingar á jöfnunarsjóði. Umræða um samantektir, helstu áhersluatriði og úrvinnslu

**5. Framlag verkefnisins til landsþings Sambandsins** rætt í tengslum við umræðurnar á fundum með fulltrúum sveitarfélaga. Eyrún og Aldís munu kynna verkefnið, fyrstu niðurstöður á greiningu frá samráðsfundum og fleira. Þá var gerð grein fyrir fundi með framkvæmdastjóra g starfsmönnum. Minnt á að gera spurningar til umræðu á landsþinginu

**6. Byggðastofnun.** Aðalsteinn Þorsteinsson framkvæmdastjóri og Snorri B. Sigurðsson starfsmaður stofnunarinnar komu á fundinn og gerðu grein fyrirhelstu verkefnum stofnunarinnar og hugsanlega snertifleti þessara tveggja málaflokka. Hann nefndi aðlögun innflytjenda sem eitt stærsta verkefni framtíðarinnar. Rætt um ýmis verkefni m.a. þjónustukannanir og gagnsemi þeirra.

#### **7. Önnur mál**

Bakhópur – gerð hefur verið tillaga um næsta fundi bakhóps þann 30. mars, viðbrögð verið góð og því óhætt að staðfesta hann.

Fundi slitið kl. 11.45

### **Fundargerð 10 . fundar verkefnisstjórnar um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haldinn 14. júní 2017 í Ármúla 6, vinnuáðstöðu Ráðríkar í Reykjavík og hófst hann kl. 9.00**

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Sigurður Guðmundsson í forföllum Sigurðar H. Helgasonar og Stefanía Traustadóttir sem skrifaði fundargerð. Gunnar Axel Axelsson og Sjöfn Vilhelmsdóttir boðuðu forföll.

Formaður gerði grein fyrir tímaramma – þ.e. hvenær stefnt væri að skilum til ráðherra. Ef allt gengur skv. áætlun er stefnt að skilum í 26. – 28 júní. Mikilvægt að koma skýrslunni í prófarkalestur í næstu viku.

Á dagskrá fundarins var aðeins eitt mál.

Yfirferð á drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar. Formaður hafði sent út drög og óskað eftir athugasemdum.

1. Almennar umræður og farið yfir fyrirleggjandi drög og bætt við og tekið út eftir atvikum og gerðar tillögur um áherslur.
2. Fundarmenn sammála um að bæta meira efni í grunninn (Stefanía).
3. Formanni falið að útfæra hugmyndir að tillögu um að lögbinda lágmarksíbúatölu fyrir næsta fund.
4. Formaður sendir út ný drög ekki seinna en á föstudagskvöld 16. júní.

Ákveðið að boða til nýs fundar mánudaginn 19. júní kl. 11 – 14.

Fleira ekki gert og fundi slitið kl. 12.00

**Fundargerð 11 . fundar verkefnisstjórnar um *Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga* haldinn 19. júní 2017 í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og hófst hann kl. 11.00.**

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Sigurður Guðmundsson og Guðrún Ögmundsdóttir í forföllum Sigurðar H. Helgasonar, Gunnar Axel Axelsson og Stefanía Traustadóttir sem skrifaði fundargerð. Sjöfn Vilhelmsdóttir boðaði forföll.

Á dagskrá fundarins var aðeins eitt mál.

Yfirferð á drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar. Formaður hafði sent út drög og óskað eftir athugasemdum .

1. Almennar umræður og farið yfir fyrirleggjandi drög og athugasemdir söm höfðu borist.
2. Bætt við og tekið út eftir atvikum og gerðar tilögur um áherslur.
3. Fyrri hluti skýrslunnar er á lokastigi og verður sendur út til síðsta yfirlistar í lok vinnudags
4. Formaður sendir út ný drög að markmiðskafla fyrir hádegi á miðvikudag.
5. Athugasemdir frá fundarmönnum verða að berast í síðsta lagi mánudaginn 26. júní.
6. Starfsmaður (ST) veður fjarverandi frá og með 21. júní til og með 28 júní.

Fundi slitið kl. 14 og formaður boðar til nýs fundar í samráði við fundarmenn

**Fundargerð 12 . fundar verkefnisstjórnar um *Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga* haldinn 28. júní 2017 í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og hófst hann kl. 08:30.**

Mættir: Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, Aldís Hafsteinsdóttir, Gunnar Axel Axelsson, Sigurður H. Helgason boðaði forföll í hans stað mætti Guðrún Ögmundsdóttir. Stefanía Traustadóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir boðuðu forföll.

Á dagskrá fundarins var aðeins eitt mál.

1. Yfirferð á drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar.
  - 1.1 Formaður upplýsti að fyrri hluti skýrslu (A) væri komin úr prófarkalestri, með ábendingum er lúta fyrst og fremst að því að yfirfara þarf tilvísanir og útbúa heimildaskrá. Formaður ásamt Stefaníu ganga frá því.
  - 1.2 Farið yfir drög að seinni hluta skýrslu (B), borist höfðu ábendingar frá verkefnisstjórn sem farið var yfir og þær samþykktar eða hafnað eftir umræður. Skerpa þarf á einstaka atriðum og skipti stjórn þeim með sér.
  - 1.3 Rædd var framsetning skýrslu, stjórn leggur áherslu á að hún verði sett fram á auðlæsu formi, þar sem áherslur eru dregnar út, settar inn myndir o.þ.h. eftir því sem við á.

Gunnar Axel Axelsson vék af fundi kl. 09:40 og Guðrún Ögmundsdóttir kl. 10:30.

Fundi var slitið kl. 11:30

### 10.3 FYLGISKJAL 3 – FUNDUR BAKHÓPS VERKEFNISINS

**Fundur haldinn í innanríkisráðuneytinu 15. desember 2016.**

#### **Samantekt umræðna**

Í verkefnalýsingu er lagt fyrir verkefnisstjórn að hún skuli skipa 20 manna bakhóp sem verði henni til ráðuneytis. Í bakhópinu voru skipaðir fulltrúar frá landshlutasamtökum sem og einstaklingar sem að mati verkefnisstjórnarinnar búa yfir þekkingu á ýmsum sviðum er varða sveitarstjórnarstigið. Sjá nánari umfjöllun um bakhópinn í kafla 6.5.

Markmið þessa fundar var að fá fyrstu viðbrögð við könnun á viðhorfum íbúa til sveitarfélags síns sem unnin hafði verið fyrir verkefnisstjórnina og leita eftir viðhorfum þátttakenda til ýmissa mála er varða stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga og viðbrögð þeirra við yfirskrift umræðunnar sem var „Á að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“ ?

## Fundur bakhóps verkefnisins Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga

haldinn 15. desember 2016.

Spurningar/gátlisti til umræðu á borðum undir stjórn fulltrúa úr verkefnisstjórn, umræðuefnin voru fjögur sem skiptist á 3 borð og fór hver hópur yfir þau öll.

Yfirskrift umræðunnar er:

Að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum?

Umræðuefnin voru:

### 1. Viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélags síns/sveitarstjórnarstigsins;

1. Hverjar eru væntingar íbúa til sveitarfélags síns (sbr. niðurstöður könnunar)?
2. Hvernig fara væntingar íbúa saman við markmiðið um „að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“?
3. Hverjar verða skyldur sveitarfélaga í framtíðinni?
4. Hvernig fáum við íbúa til að sameinast um breytingar til að ná þessu markmiði (uppleggið í tillögum um sameiningar sveitarfélaga/til að hugsa um sveitarfélagið á breiðari grundvelli út frá tækifærum)?

### 2. Samskipti ríkis og sveitarfélaga: Tækifæri og áskoranir.

Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga, hver tekur á endanum ábyrgð til þess að ná markmiðinu um að „efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“.

1. Fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga - ný lög sem og samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2017-2021, leiða til efla sveitarstjórnarstigið?
2. Sameiningar sveitarfélaga eða samstarf – leiðin til að ná markmiðinu? Hver setur viðmiðunarreglurnar eða skilyrðin?
  - i. Flutningur verkefna
  - ii. Lög um lágmarksíbúafjölda
3. Þriðja stjórnsýslustigið, sbr. finnska leiðin, nær það markmiðinu eða?

### 3. Nýting rafrænnar tækni við stjórnsýslu og ákvarðanatöku: Tækifæri og áskoranir.

1. Hverjar eru hindranirnar við að nýta rafræna tækni til að ná markmiðinu?
2. Hver er ávinningurinn við að nýta rafræna tækni til að ná markmiðinu?
3. Hvaða aðgerða er þörf til að styðja/leiða sveitarfélög inn á braut rafrænnar tækni?
4. Framtíðarsýn hver er hún?

### 4. Fjármál sveitarfélaga

Fjármál sveitarfélaga: Tækifæri og áskoranir út frá því sem kemur fram í yfirskrift fundarins.

1. Yfirferð Sigurðar Guðmundssonar, hvað er þar sem nýtist í þeirri vinnu að ná markmiðinu, stærri, öflugri og sjálfbær sveitarfélög? Áskoranir / hindranir?
2. Samanburður milli sveitarfélaga –er hann alltaf réttlætanlegur?
3. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, er hann að nýtast til að ná markmiðinu um stærri, öflugri og sjálfbær sveitarfélög?
  - i. Endurskoðun á sjóðnum stendur nú yfir, tækifæri/ógn við yfirmarkmið?
  - ii. Sjóðurinn hefur verið lagaður að sveitarfélagaskipan hingað til, hefur hópurinn skoðun á því?

- iii. Sveitarfélög með hátt hlutfall úr Jöfnunarsjóð?
  - iv. Útsvar er inn í Jöfnunarsjóð af hverju ekki t.d. fasteignaskattur?
4. Skuldaregla og jafnvægisregla sbr. 64. gr. laga nr. 138/2011, hin rétta leið til að ná markmiðinu?

## **Samantekt af umræðum frá hópunum, raðað eftir viðfangsefnum án nokkurrar flokkunar.**

### **1) Viðhorf og væntingar íbúa til sveitarfélags síns/sveitarstjórnarstigsins: Tækifæri og áskoranir út frá því sem kemur fram í yfirskrift fundarins?**

#### **a) Hverjar eru væntingar íbúa til sveitarfélags síns?**

- Fólkið er að horfa til þjónustunnar - skiptir kannski minna máli hver veitir þjónustuna.
- Við þurfum ef til vill nýja hugsun – flókið út frá stærðarmismun - höfuðborgarsvæðið og svo öll hin.
- Tveir sveitarstjórnarmenn: Hafa ber í huga tímasetningu könnunarinnar, búið að vera snjóléttur vetur því allir ánægðir með þjónustuna.
- Stór hluti íbúa í sumum sveitarfélögum eru af erlendu bergi. Viðhorf og væntingar þeirra koma ekki fram í könnuninni.
- Málefni eldri borgara, vantar úrræði í mörgum minni sveitarfélögum, mismunun aldraðra eftir búsetu raunveruleg
- Ungir íbúar sveitarfélaga (18-25 ára): Þeir myndu skoða grunnþjónustu og netþjónustu sem þarf að vera til staðar svo að ungt fólk komi til baka. Væntingar unga fólksins snúa að grunnþjónustu; skóla, leikskóla og ljósleiðara.
- Fókusera á þjónustuna – tryggja góða þjónustu fyrir íbúa svo fólk vilji búa þar.
- Fólk vill tengja sig við sveitarfélagið og við sveitarstjórnina. Vill halda í bæjarskrifstofuna því allt annað er farið (sbr. bankinn og pósthúsið).
- Kom á óvart hvað margir koma á bæjarskrifstofuna.
- Grundarfjörður: Sveitarstjórnin ákvað að taka inn ung börn (12 mán.) á leikskólann og það hjálpaði okkur að halda í ungu barnafjölskyldurnar. Önnur sveitarfélög sem gerðu þetta ekki misstu barnafjölskyldur úr bænum.
- Nei, kom ekki á óvart. Þarf að passa upp að viðhorf ungs fólks og eldri borgara komi fram. Ungt fólk hefur áhuga á sveitarstjórnarmálum.
- Reyna að fanga einkenni sveitarfélaga og einkenni íbúanna. Einsleitni vs. fjölbreytileika: Seltjarnanes vs. Reykjavík.
- Jákvæð viðhorf íbúa gangvart sveitarfélaginu. Skoða hvort þjónustan sé góð frekar en hver er að veita hana.
- Íbúar eru ánægðir. Fá góða þjónustu. Tryggð við sitt sveitarfélag. Getum við gert eitthvað til að þjónusta fólk betur? Gerum hlutina þannig að allir fái þá þjónustu sem þeir þurfa/eiga skilið.
- Meiri stemming fyrir sameiningu. Yngra fólk opnara fyrir sameiningu.
- Íbúar hafa ólíkar væntingar um þjónustu sveitarfélagsins. Því eiga sveitarfélög að vera margvísleg. Íbúar velja sér síðan að búa í sveitarfélagi sem býður þjónustu í samræmi við væntingar þeirra.
- Sértækar þarfir – fatlað fólk. Ólíkar væntingar meðal íbúa Reykjavíkur vs. í litlum bæjarfélögum. Eiga sveitarfélögin að taka að sér svona stöðluð verkefni?
- Sveitarfélög eru að framleiða velferð og það er eilíft verkefni. Í huga fólk er alltaf hægt bæta.

#### **b) Hvernig fara væntingar íbúa saman við markmiðið um „að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“?**

- Fólk sér ekki að sveitarfélagið verði öflugri með því að sameinast öðru. Það verður stærra en ekki endilega öflugra.
- Íbúar af erlendum uppruna – ná ekki fullum lífeyri (fólk verður að hafa búið á Íslandi í 40 ár til að eiga rétt á fullum lífeyri frá Tryggingastofnun). Þegar þetta fólk, sem flytur á miðjum aldri, eða orðið fullorðið til að sameinast uppkomnum börnum sínum sem hafa flutt til Íslands, fær ekki fullan lífeyri og þarf þá að leita til sveitarfélagsins um fjárhagslega aðstoð. Þetta á eftir að verða mikill kostnaður fyrir sveitarfélögin sem þau verða að bregðast við.
- Einnig hafa í huga að fólk flytur í burtu vegna skorts á sérþjónustu/mjög sértækri þjónustu, t.d. við fatlað fólk. Því spurning hvort mjög sértæk þjónusta við t.d. fatlað fólk eigi að vera á ábyrgð sveitarfélaga? Af hverju ekki ríkisins.
- Athuga Jöfnunarsjóðinn: Tekjur inn á svæðið mega ekki minnka við sameiningu sveitarfélaga.
- Ef við stækkum og eflum sveitarfélögin - þá hafa þau meiri getu til að auka þjónustuna og bjóða fleiri atvinnutækifæri.
- Óttinn við breytingar er það sem kemur í veg fyrir vilja til sameiningar.
- Óttinn við að missa aðgang að stjórnsýslunni og sveitarstjórnarmönnum verður yfirsterkari, og íbúar sjá ekki tækifærin í sameiningunni.

## 2) Hverjar verða skyldur sveitarfélaga í framtíðinni? Áskoranir m.t.t. t.d. aldursþróunar, íbúaflutninga, erlendra íbúa og fleiri þátta sem áhrif hafa á stöðu sveitarfélaga.

- Passa upp á fjármálin - tekjur mega ekki minnka vegna breytinga eða sameiningar.
- Við verðum að hafa langtímasýn – hugsa til lengri tíma en til 10 ára.
- Þetta verður að vera á hreinu: Hvernig þjónustan verður, hvernig skólinn verður. Ætlar ríkið að styðja hið nýja/sameinaða sveitarfélag fjárhagslega til langs tíma?
- Fólk verður að sjá ávinning í því að sameinast.
- Mér finnst horft á færslu á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga út frá krónum og aurum en ekki hvort sveitarfélög eru tilbúin/hafi getu til að taka við verkefnum.
- Sértæk þjónusta – hafa sveitarfélaginu getu til að sinna henni?
- Útgangspunkturinn er geta (e. capacity) sveitarfélaga að sinna verkefnum/hlutverkum.
- Stærri sveitarfélög með hverfisráð. Af hverju búum við ekki þá til þriðja stjórnsýslustigið?
- Þeir sem eru jákvæðir gagnvart sameiningu: Þjónustan meiri og skilvirkari. Ef þú þarft þjónustuna þá viltu sameinast. Ef ekki háðir þjónustunni, þá eru ekki hvatar til sameiningar
- Ef það á að sameina þá þarf að sameina með lagaboði. Gerast ofan frá. Auðveldar að agnúast út í yfirvaldið á Alþingi/í ráðuneytinu í Reykjavík en sveitarstjórnarfólkið í sínu eigin sveitarfélagi. Losa sveitarstjórnarfólkið undan þessari ábyrgð.
- Frumkvæðið á að koma frá ríkinu. Ef það er vilji til að hraða þessari þróun þá þarf ríkið að leiða þessar breytingar.
- Það þarf að gera breytingar á Jöfnunarsjóðinum sem styðja við breytingar sem mynda hvata til að sameinast.
- Þegar störf glatast við sameininguna þá er mótstaða, sérstaklega hjá konum.
- Kannski best að byggja lagastoð undir landshlutasamstarfið og þannig leysist þetta vandamál – og við þá komin með þriðja stjórnsýslustigið.
- Höfuðborgarsvæðið: Sameina eða styrkja samstarfsgrunninn.
- 3 tegundir sveitarfélaga: höfuðborgarsvæðið; stöndug sveitarfélög og svo minni sveitarfélög. Fólk hefur ólíkar væntingar og því ekki bjóða upp á ólíkar tegundir sveitarfélaga til að búa í.
- Allir að flytja í borgina og í stærri bæjarfélög. Áskoranir að mæta þessari þróun, hvernig eiga litlir og fámennir bæir að bregðast við þeirri þróun?
- Þeir sem eiga að bera ábyrgð: Alþingi og sveitarstjórnarstigið: hækka lágmarksíbúatölu eða teikna sveitarfélög upp á nýtt og styðjast við landakort.
- Það á að setja lög um sameiningu – það á ekki setja þetta í kosningar.



- Kosningarnar slíta samfélög í sundur. Það á ekki að setja íbúa í þessa aðstöðu - þ.e. að kjósa.

### 3) Samskipti ríkis og sveitarfélaga: Tækifæri og áskoranir.

- Hvert stefnum við? Þarf að skipuleggja sveitarfélög þannig að þau séu í stakk búin að takast á við sín verkefni? Spurning hvort ætti að setja lágmark í 800-1.000 íbúa til að þau geti valdið sínum verkefnum. Einnig hægt að stjórna í gegnum fjármagnið – sem er ekki heldur góð leið því hún bitnar á íbúnum sjálfum. Tvær leiðir sem eru heiðarlegar gagnvart íbúum, þá að hækka íbúamarkið eða teikna á landakortið og láta sveitarfélag spanna yfir grunnþjónustuvæði sveitarfélags og hefði átt að vera búíð að gera fyrir löngu síðan. Þetta er landsbyggðarmál og þörf á að sveitarstjórnarstigið styrkist.
- Margir tekjustofnar meingallaðir, í stað þess að setja á nýtt kerfi á að endurskoða hlutfallið (%) og Jöfnunarsjóð með. Ósammála því að setja fjöldatakmörk íbúa. Getur alveg verið sammála hugmyndum að teikna upp eftir landakorti þannig að öll séu álíka stór. Telur byggðasamlög betri kost en sameiningu.
- Hagstofan – hefur veitt því athygli að það getur verið erfitt fyrir sveitarfélög að láta frá sér gögn, mikill vilji, en mjög flókið að bæta því við lítinn eða veikburða rekstur. Stærðarmunur sveitarfélaga skiptir máli við birtingu gagna, bakgrunnsbreytur og persónuupplýsingar.
- Jöfnunarþáttur Jöfnunarsjóðs (JS) verður svo mikill í mismunandi sveitarfélögum, miklir fjármunir sem „leka“ út í lítil sveitarfélög, ef færri sveitarfélög væri hægt að nýta peningana betur.
- Vantar grundvöll fyrir sjónarmið ungs fólks í sveitarfélögum. Það nýtir þjónustuna mest. Eru með ungt fólk í öllum ráðum á Seltjarnarnesi og rödd þess er að heyrast á öllum vígstöðum (ungt fólk 10. bekkur upp í 25 ára, kjarninn 16-20 ára). Yrði allt brjálað við tilhugsun um að sameinast Rvk.
- Mergurinn málsins er sá að þetta lýtur að staðháttum á hverjum stað fyrir sig.
- Hvernig eiga samskiptin að vera? Á ríkið að senda boð niður ættu ekki samskiptin að vera á jafnréttisgrundvelli? Ef ríkið er farið að setja mjög strangar reglur um framkvæmd er ekki hægt að hafa mikil áhrif á útfærslur.
- Sameining eða ekki? Það eru ekki stærstu sveitarfélögin sem eru ríkust. Sveitarfélög geta verið með háar tekjur en veita svo enga þjónustu sjálf.
- Ekki endilega þannig að allir íbúar þurfi sömu þjónustu, íbúarnir eru ólíkir með ólíkar væntingar um þjónustu. Lítil sveitarfélög ánægðust samkvæmt könnuninni, íbúar í Reykjavík með mestu kröfurnar og með meiri þjónustuþörf.
- Við sameiningu eykst krafa íbúa um meiri þjónustu.
- Má skipta þessu í tvo hópa, ríkið aðstoði þau sveitarfélög sem þurfa hjálp. Alltaf eru einhver sveitarfélög sem falla út fyrir mengið og þarf að aðstoða eftir því.
- Þurfum líka að horfa á hvaða grundvallarþarfir sveitarfélög þurfa að uppfylla hvað varðar þjónustu, hægt að leysa margt í samstarfi, en svo er stjórnsýslan þar sem litlar einingar eiga erfitt með að uppfylla lagakröfur hvað varðar stjórnsýslu.
- Lög um lágmarksíbúafjölda – þarf að vera svigrúm m.t.t. aðstæðna,
- Endurskoðun á JS, tilfærsla á verkefnum, gráu svæðin. Rökrétt að sveitarfélög séu ábyrg fyrir grunnþjónustu eins og félagsþjónustu og heilbrigðismálum.
- Betra að þjónusta í fjarlægð t.d. barnavernd.
- Þriðja stjórnsýslustigið - þegar lítil sveitarfélög sameinast í stærri breytist viðmótið stórlega, missir sveitasjarmann (pönnukökur og kaffi), orðnar of stórar einingar.

- Samkennd meiri í litlum sveitarfélögum en stórum, besta þátttaka í könnunum hjá þeim litlu. Í stærri sveitarfélögum er fólki orðið sama.
- Lítil sveitarfélög með meiri nánd, við samsömum okkur við nánasta umhverfi, við hættum því þegar við erum komin í stærri einingar. Karakter sem við viljum halda í. Sjálfsmynd sveitafélaga, „identity“, hverfur. Þú vilt búa í þorpi, vilt vera í mannlegu samneyti.
- Verða að fylgja völd og peningar með íbúasamráði og hlustað á hvað þau hafa að segja.
- Verða líka að vera verkefni sem hafa einhverja þýðingu.
- Sameining að ofan eða halda í litlu sveitarfélögin? Litlu sveitarfélögunum fylgja margir kostir, ef ekki sameining þá verðum við að hafa þriðja stjórnsýslustigið svo litlu náí að vera til og uppfylla sínar skyldur.
- Lágmarksíbúafjöldi.
- Finnst ekki eiga að setja einhverja íbúatölu, frekar hugsa hve stórt landfræðilega séð sveitarfélag getur verið.
- Höfum verið að nálgast þetta á röngum forsendum. Eigum að láta sveitarfélögin halda sínu og gera eins og Norðmenn með fylkisapparatinu sem stjórnar – þriðja stjórnsýslustigið –
- Það þarf að breyta lögunum til þess að leiði til sameiningar.
- Menn farið byggðasamlagsleiðina til að leysa verkefni sem eru annars þeim ofvaxin.
- Ný og flóknari verkefni hafa kallað á meira samstarf.
- Fólk vill bara góða þjónustu, og verður hún betri ef sveitarfélagið er stærra?
- Æskilegt að sveitarfélög verði stærri, það þarf gulrætur til þess að orðið geti að sameiningu og íbúar sætti sig við það.
- Aðlögunartími hjá JS verði lengdur í fleiri ár. Ekki gert til að spara heldur til að styrkja sveitarfélög og þá þarf ríkið að koma til með fjárveitingu til að hjálpa til.
- Munum ekki ná þessum áfanga í að efla sveitarfélög nema með lögum.
- Ekki 3 stjórnsýslustig í Finnlandi, við horfum þangað. Búnir að gefast upp á þessu þar sem nú er verið að búa til 3. stjórnsýslustigið. Búnir að gefast upp á þessum litlu sveitarfélögum, samstarfsverkefnin orðin svo flókin.
- Verður ekki flutt meira yfir til sveitarfélaga fyrr en búið er að sameina.
- Þarf meiri framtíðarsýn og gera stefnumótun með löngum fyrirvara, og gefa sveitarfélögum frest til að undirbúa sig til að taka yfir. Ekki ákveða allt og setja strax af stað.
- Ódýr leið og skilvirk að fara út í lágmarksfjölda í sveitarfélaga.

#### 4) Nýting rafrænnar tækni við stjórnsýslu og ákvarðanatöku: Tækifæri og áskoranir.

- Setja meiri pening í fjarskiptasjóð.
- Allt of flókið með þessar mínar síður.
- Á bara allt að vera á Facebook?
- Margar milljónir sem mokað er í þessi kerfi sem enginn notar.
- Menntunarstig manneskjunnar sem á barn skiptir máli hvort viðkomandi nýtir sér vefsíður eða komi á staðinn.
- Þarf að einfalda viðmót, er of flókið fyrir eldra fólk.
- Þetta er framtíðin, en eigum ekki að smíða rándýr kerfi utan um þetta.
- Þarf að opna skrifstofurnar fyrir unga fólkinu.
- Ráðstefnur fyrir ungmennaráð fyrir landshlutana.
- Mismunandi tæknigáfur fólks eftir aldri. Þeir sem ákveða hvað á að gera nota ekki sjálfir tæknina.
- Hrista upp í stjórnsýslunni.
- Gerist sjálfkrafa þurfum ekki að hafa áhyggjur af þessu.

- Það þarf meiri miðlægan stuðning (við að byggja upp kerfin) - kostar – þess vegna komið svo skammt á veg og allir að finna upp hjólið.
- Sambandið þarf að vera miðlægt.
- Aðstoða sveitarfélög í samstarfsverkefnum, bjóða saman út og efla hvert sveitarfélag, sameiginleg þróunarverkefni.
- Ríki og sveitarfélög ættu að geta leitað til miðlægs batterís.
- Litlu sveitarfélögin eru ekki í stakk búin til að standast þessar kröfur sem eru gerðar (í rafræna heiminum). Þarf meira að koma inn til að styðja þessar litlu einingar.
- Vilja allir vera með sér einkenni á sínum heimasíðum, gert þá á 10 ára fresti og það er dýrt, því kannski erfitt að vera með samstarf hvað þetta varðar.

## 5) Um fjármál sveitarfélaga

- Áhugaverðar hugmyndir (komu fram í kynningu SG fyrir á fundinum) um breikkun tekjustofna og hvernig þær tekjur myndu dreifast á sveitarfélög.
- Umræða um tekjur af ferðamönnum.
- Við megum ekki eyða auknu útsvari til að þjóna ferðamönnum heldur til að þjónusta íbúa.
- Sveitarfélagið á að veita velferðarþjónustu.
- Tekjur sveiflast með útgjöldum.
- Jöfnunarsjóður á ákveðinn þátt í kyrrstöðu í þróun sveitarfélaga – kemur í veg fyrir að dauðafæri verði nýtt í sameiningu. Ákveða þarf stefnumótun fyrir sveitarfélögin til að Jöfnunarsjóður styðji við stefnuna. Rifjað upp hvernig Jöfnunarsjóður kom til í upphafi, hann einfaldaði tekjumódelið.
- Spurt hvort fasteignaskattur eigi að fara inn í Jöfnunarsjóð, einfaldar enn tekjumódelið? Eða þykir það rétt? Kom ekki svar við þessu.
- Skólamál – erfitt með mjög fámenna skóla, fjarkennsla (Ástralir ) kemur upp spurning um félagslega þáttinn gagnvart börnum. Ræða meira út frá faglegu sjónarmiði en fjárhagslegu.
- Setja upp sviðsmyndir hvernig sveitarfélagaskipan lítur út ef þau sameinast, fylgir Jöfnunarsjóðurinn? Sveitarfélög þurfa hærra hlutfall í útsvar. Sum sveitarfélög hafa ekkert við það að gera?
- Skipt útsvar. Lagt til að fólk velji hvar það er með lögheimili, greiðir fyrir þjónustu.
- Komu fram efasemdir um flutning verkefna til sveitarfélaga frá ríki. Málefni fatlaðra efldu ekki sveitarfélögin af því verkefnið var fært til byggðasamlaga.
- Sparnaður við sameiningu kemur fram hjá ríkinu ekki sveitarfélögum, útgjöld aukast. Minnkar framlög frá Jöfnunarsjóði.
- Ekki tala um sparnað varðandi sameiningu heldur bættu þjónustu.
- Bætt meðferð fjármuna sveitarfélaga með stækkun sveitarfélaga.
- Erindi SG áhugavert, tekjustofnar sem sveitarfélög hafa kallað eftir skila ekki því sem skila þarf.
- Tenging útgjalda og tekjustofna, tekjustofnar standa undir útgjöldum sem eru tekjustofnunum algerlega óviðkomandi.
- Hvað kostar það, hver á að borga - yfir og allt í kring í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- Vill sjá að Jöfnunarsjóður fylgi sveiflum, þyrfti að sveiflujafna.
- Á að nota tækifærið í stefnumótun fyrir sveitarfélögin að Jöfnunarsjóður styðji við breytingu? Að úthlutun Jöfnunarsjóðs byggji á útgjaldþörf sveitarfélaga.
- Jöfnunarsjóður ógagnsær og flókin – hægt að nýta fjármagnið betur.

#### 10.4 FYLGISKJAL 4 – SAMRÁÐSFUNDIR ÚTI Í LANDSHLUTUM MEÐ SVEITARSTJÓRNARFÓLKI.

### **SAMRÁÐSFUNDIR VERKEFNISSTJÓRNAR UM STÖÐU OG FRAMTÍÐ ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA**

**Fundirnir voru haldnir á tímabilinu 25. janúar til 7. mars 2017.**

Hér á eftir fara samantektir, ekki hefðbundnar fundargerðir, frá samráðsfundum sem verkefnisstjórnin átti með fulltrúum sveitarfélaga og frá landshlutasamtökum.

Fyrir fundina hafði verkefnisstjórnin undirbúið umræðuskjal eða gátlista þar sem settar voru fram „spurningar til umræðu“ sem hún vildi styðjast við í samtali sínu við fundarmenn hvort heldur það samtal færi fram á „borðum með umræðustjóra“ eða almennum umræðum allra viðstaddra sem fulltrúar úr verkefnisstjórn stýrðu. Umræðuskjalið var haft til hliðsjónar á öllum fundunum sem einhvers konar „gátlisti“ þó svo að fullt tillit hafi verið tekið til aðstæðna á hverjum stað og þess sem lá fundarmönnum helst á hjarta. Umræðuskjalið/gátlistinn fylgir hér með.

Verkefnisstjórnin greindi síðan samantektirnar frá fundunum, dró fram helstu áhersluatriðin og það sem var sameiginlegt þátttakendum. Tillögur verkefnisstjórnar byggja m.a. á niðurstöðum þessarar greiningar en hún fylgir hér með á sérstöku samantektarskjali.

Gátlisti/umræðuskjal fyrir fundi með fulltrúum sveitarfélaga og starfsmönnum og stjórnarmönnum landshlutasamtaka.

### Spurningar til umræðu:

Þessum spurningum verður svarað í lok kynningarinnar – þegar dregnar eru saman niðurstöður og farið í stuttar umræður með fundarmönnum.

- a. Hverjar eru væntingar íbúa til sveitarfélags síns (sbr. niðurstöður könnunar)?
- b. Hvernig fara væntingar íbúa saman við markmiðið um „að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum“?

**Umræðurnar í hópnum eða almennum umræðum sem leiddar eru af frummælendum.**

- byrja á að horfa til framtíðarinnar

1. **Hverjar verða skyldur sveitarfélaga í framtíðinni? -Áskoranir - og hverjar þá - kalla þær á breytingar á skyldum/verkefnum sveitarfélaga?**
  - m.t.t. t.d. aldursþróunar, íbúaflutninga, erlendra íbúa og fleiri þátta sem áhrif hafa á stöðu sveitarfélaga.
2. **Hvernig fáum við íbúa til að sameinast um mikilvægar breytingar sem geta leitt til grundvallarbreytinga á því hvernig þjónustu og rekstur er fyrir komið.**
3. **Sameining sveitarfélaga eða samstarf – leiðin til að ná markmiðinu um stærri og öflugri sveitarfélög?**
  - **Hver setur viðmiðunarreglurnar eða skilyrðin?**
4. **Stækkun sveitarfélaga?**
  - Hver er reynslan – horft í baksýnispegl - 20 ára reynsla – hvað höfum við lært .
  - Hvað sameinar – sameiginlegir hagsmunir nágrannasveitarfélaga og/eða sveitarfélaga – hvað sundrar?
  - Bætt meðferð fjármuna.
5. **Jöfnunarsjóður, hefur fylgt sveitarfélagapróuninni hingað til. Er kominn tími á breytingar?**
  - Hvernig mynduð þið vilja sjá hann þróast .
6. **Hvað gerir flutningur verkefna fyrir sveitarfélag (sveitarfélagastigið) og íbúa þess?**
  - hér má benda á tölfræðina varðandi grunnskólana en frá 2008 hefur einungis fækkað um fjögur sveitarfélög þótt eitthvað sé á döfinni núna. Um það þarf sérstaklega að spyrja í þeim landshlutum).
  - Málefni fatlaðs fólks – hvaða munur er á skipulagi þess málaflokks hjá sveitarfélögum og t.d. þegar grunnskólinn var fluttur)
7. **Aðrar leiðir til að stækka og/eða efla sveitarfélög**
  - Lög um lágmarksíbúafjölda
  - Á sama reglan að gilda um öll sveitarfélög óháð aðstæðum – á að taka tillit til landfræðilegra aðstæðna frekar en fjölda íbúa?
  - Eitthvað annað?

## Fundur haldinn á Hólmavík 25. janúar 2017 og hófst hann kl. 13.30.

Mættir: Aðalsteinn Óskarsson, Lína Björg Tryggvadóttir og Skúli Gautason frá FV, Vilberg Þráinsson og Ingibjörg frá Reykhólahreppi, Pétur G. Markan frá Súðavík, Jón Páll Hreinsson og Margrét Jónmundsdóttir frá Bolungarvík, Andrea K. Jónsdóttir og Ingibjörg Eiríksdóttir frá Strandabyggð, Finnur Ólafsson og Jenný Jensdóttir frá Kaldrananeshreppi, Indriði Indriðason og Jón Örn Pálsson frá Tálknafirði, Friðbjörg Matthíasdóttir og Magnús Jónsson frá Vesturbyggð, Gísli H. Halldórsson, Sigurður J Hreinsson og Arna Lára Jónsdóttir frá Ísafjarðarbæ og Ágúst Már Gröndal frá Reykhólahreppi.

1. Starfsmaður verkefnisstjórnar Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í ráðuneytinu kynnti verkefnið og skilaði kveðju frá Eyrúnu Ingibjörgu Sigþórsdóttir formanni verkefnisstjórnar, sem var forfölluð vegna veikinda. Þá fór hún yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
2. Sjöfn Vilhelmsdóttir kynnti forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áherslu á að inntak spurninga tæki mið af meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins.

### 3. Almennar umræður.<sup>35</sup>

#### Hvað er sveitarfélag – hvað einkennir sveitarfélag?

- Skólinn er hjarta hvers samfélags hann skapar samfélag.
- Lært af reynslunni og aftur horfið til sjálfstæðis skóla í hverjum kjarna.
- Óréttlátt að bera saman og gera sömu kröfur til allra sveitarfélaga.
- Umræða um A og B sveitarfélög.

#### Eflir það sveitarfélög að sameina þau - skiptar skoðanir.

- Það þarf að fjölga fólki – atvinnutækifærin þurfa að vera til staðar – þannig eflist sveitarfélag.
- Verður að taka tillit til landfræðilegra þátta.
- Of mikil áhersla á sameiningu – hallar á minni og fámennari sveitarfélögin.
- Hugtakið efling þýðir í munni stjórnvalda sameiningu.

#### Samvinna nauðsyn við vissar aðstæður – getur eflt sveitarfélagastigið.

- Lýðræðishalli – galli.
- Óbreytt sveitarstjórnarskipan helst ekki nema með samvinnu um rekstur verkefna – kostir og gallar.

#### Hvað með flutning verkefna – og fleiri verkefni?

- Málefni fatlaðs fólks skilaði ekki neinu nema vandamálum, hætta þar, ekki fleiri verkefni!
- Við viljum fleiri verkefni – eflir sveitarfélagið – breiðkar atvinnugrundvöllinn.
- Of oft taka sveitarfélög við verkefnum sem ekki fylgir fjármagn í trausti þess að það komi síðar – Þessu þarf að hætta.
- Þurfum að þróa betur ýmis samvinnuform.
- Við þurfum að taka við sem flestum verkefnum – skapa fjölbreytileika.

#### Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

- Ríkið setur skyldur á sveitarfélög og ætlast svo til að sveitarfélög geri viss samkomulög og/eða samninga við ráðuneytin um málefnið en þar gleymist oft að taka ákvarðanir með þarfir íbúa og þeirra sem þurfa að nýta þjónustuna í huga.
- Tekjustofnar verða að fylgja.
- Samskiptin við ríkisvaldið er slagur við excel-vél.

#### Tekjustofnar.

- Sífellt dregur úr getu sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum.
- Launakostnaður við að veita þjónustu tekur til sín allar tekjur.

<sup>35</sup> Ath. fyrsti fundurinn – tekin ákvörðun að skipta ekki upp í hópa – aðstæður leyfðu það ekki. Spurningar eða gátlisti sem var undirbúin fyrir fundinn hafður til hliðsjónar og sem tæki umræðustjóra til að stýra umræðum og spurningum.

- Innviðir sitja á hakanum og grotna niður, taka þarf lán til innviðauppyggingar.
- Það verður að auka tekjustofnana – engar tillögur um hvernig.

#### **Jöfnunarsjóður**

- Ekkert gagnsæi – kolvitlaust kerfi.
- Bregst seint við.
- Það komu engar tillögur eða ábendingar um hvað þyrfti að breytast.

#### **Leiðir til að efla sveitarfélög – til að efla Vestfirði.**

- Að svæði vinni saman eins og þau eru að gera.
- Stefnumarkandi framtíðarsýn fyrir allt svæðið – sameiginlegir hagsmunir.
- Svæðaskipulag.
- Að leita eftir og greina þætti sem sameinar sveitarfélög og svæði frekar en sundrar.

#### **Hvatar til sameiningar eða aukinnar samvinnu.**

- Í dag eru þeir engir.
- Samgöngubætur.
- Almenningsamgöngu studdar af ríkinu – verða að vera til staðar ef það á að sameinast um rekstur verkefna og veita þjónustu.
- Meira fjármagn í Jöfnunarsjóð.
- Mikið skuldsett sveitarfélög eru oft að sameinast stærri sveitarfélögum.
- Launakostnaður sveitarfélaga fer hækkandi með hverju árinu og erfiðara og erfiðara verður að sinna innviðum. Sveitarfélög neyðast að lokum til að taka lán til að standa undir kostnaði við það. Hagræðingin er ekki til staðar og er þá farið í að segja upp starfsfólki.
- Breytingar á tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga – sanngirni og raunverulegt kostnaðarmat.

#### **Hvernig má fá íbúa með sér í breytingar og nýsköpun?**

- Lýðræðislegt samtal –hafa íbúa með í ráðum – ekki bara að kjósa.
- Hverfis- eða svæðaráð í stærri sameinuðum sveitarfélögum.

Fundi slitið 15.20

## Fundur haldinn á Hvolsvelli 31. jan. 2017 og hófst hann kl. 10.10.<sup>36</sup>

**Mættir:** Bjarni Guðmundsson og Þórður Freyr Sigurðsson frá SASS, Ásgeir Magnússon frá Vík í Mýrdal, Gunnar Þorgersson frá Grímsnes- og Grafningshreppi, Ísólfur Gylfi Pálmason frá Rangárþingi eystra, Ágúst Sigurðsson frá Rangárþingi ytra og Elín Grétarsdóttir og Nanna Jónsdóttir frá Ásahreppi. (Rangárvallasýslan)

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í fyrirhugaðri ráðuneytauppskiptingu og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
3. Sjöfn Vilhelmsdóttir forstöðumaður Stjórnsýslustofnunar Háskóla Íslands og fulltrúi í verkefnisstjórninni, kynnti forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið af meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins.
  - Umræða um að vera hluti af menningu og sögu - ólík viðhorf miðað við stærð sveitarfélags.
  - Umræða um virkni og þátttöku.
  - Umræða um heimsóknir á sveitarstjórnarskrifstofu – tölur sýna mun fleiri heimsóknir en þau eiga að venjast. Erindi frá íbúum koma að mestu leyti í tölvupósti.

### 4. Almennar umræður.<sup>37</sup>

#### Íbúalýðræði.

- Hugtakið íbúalýðræði – hvað felst í því – skilja íbúar það á annan hátt en sveitarstjórnarmenn? Dæmi frá sveitarstjóra um þátttöku íbúa; á fund þar sem fjallað var um viðbragðsáætlun vegna náttúruhamfara mættu 90 manns til að hlusta og meðtaka) – á fund um stefnumótun (sem byggir á virkni) mættu 20 manns.
- Rætt um kynningu á fyrirbærinu íbúalýðræði og hvernig eigi að skilgreina það. Mikilvægt að haga málum þannig að fólk geti haft áhrif. Er það svo að það nægi íbúum að vita að þeir geti haft áhrif? og að þeir hafi verið upplýstir? Nægir þeim að hafa möguleikann til að hafa áhrif. Umræða um fulltrúalýðræði.

#### Umræða um tengsl.

- Félagsleg tenging við sveitarfélög – hvað felst í því? Skipta hefðbundin og forn sýslu- og hreppamörk máli í augum íbúa? Engin bein viðbrögð eða svör.
- Hverjar verða skyldur sveitarfélags í framtíðinni - sem mestar - var svarað án þess að skilgreina það betur.

#### Hvað felst í fyrirsögninni „Efling sveitarstjórnarstigsins“? Var flutningur málefna fatlaðs fólks skref í þá átt.

- Almenna viðhorfið er nei.
- Ekki sýnilegt t.d. í reikningshaldi sveitarfélaga eða í árbókum Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Verkefnið falið í Jöfnunarsjóði, byggðasamlögum eða öðrum samstarfsformum.
- Kallar á endalaus átök við ríkisvaldið – illa að því staðið.
- Röng ákvörðun að fela það byggðasamlögum (svæðum), láta sveitarfélög takast á við þetta eins og grunnskólana (sem leiddi til sameiningarhrinu sveitarfélaga).
- Flutningur grunnskólans efldi sveitarfélög.

#### Á að flytja fleiri verkefni til sveitarstjórnarstigsins?

- Já – tvímælaust – en læra af reynslunni – gefa sér tíma.
- Samvinna er ekki efling (skiptar skoðanir).
- Ekki búa til 3ja stjórnsýslustigið. Allir sammála um það.

<sup>36</sup> Á Suðurlandi voru haldnir 3 fundir, þetta var sá fyrsti.

<sup>37</sup> Í þessari samantekt hefur umræðan sem átti sér stað á fundinum verið flokkuð upp eftir efnisatriðum. Það má ekki líta á þetta sem hefðbundna fundargerð.



### **Hvaða verkefni?**

- Öldrunarmál og heilbrigðismál - ef það fylgir með fjármagn sem er samið um á jafnréttisgrundvelli ríkis og sveitarfélaga og byggir á raunverulegu mati á kostnaði.
- Vantar stefnu – og markvissa tímasetta áætlun. Dæmi; að tímasetja með góðum fyrirvara (t.d. 6, eða 8 eða 10 ár) flutning verkefna eins og málefni aldraðra, heilsugæslu eða framhaldsskóla til sveitarfélaga.
- Vantar sárlega stefnumótun til lengri tíma.

### **Tekjustofnar og verkefnaflutningur.**

- Veikir tekjustofnar sem fylgja ekki nýjum kröfum um þjónustu.
- Sveitarfélag að svelta sig til sameiningar – vegna grunnskólans.
- Bent á að 62% af tekjum sveitarfélags fari í skólana - auknar kröfur um þjónustu við börn og fjölskyldur.

### **Jöfnunarsjóður.**

- Hann viðheldur og plástrar kerfið.
- Engin „gulrót/hvati“ til sameiningar í kerfi Jöfnunarsjóðsins.
- Sameining sveitarfélaga er jöfnunaraðgerð.

### **Hver veitir þjónustuna? Skiptir það máli (sbr. könnunin)?**

- Verkefni sveitarstjórnarmanna er að efla og tryggja þá þjónustu sem íbúar eiga rétt á.
- Ekki gleyma annari þjónustu sem er ekki endilega lögbundin – íþróttir – menning og annað.
- Skiptir ekki máli hver veitir hana – bara að hún sé góð.

### **Hvað á að gera.**

- Girða okkur í brók og klára sameiningu sveitarfélaga - ekki allir sammála.
- Taka tillit til landfræðilegra þátta og mat á getu til að geta veitt lögbundna þjónustu.
- Alltaf tilfinningar í svona málum – leggja mikla áherslu á sameiningu stjórnsýslueininga.
- Hvað vilja íbúar? – að sveitarfélagið þjóni íbúum eins og þeir vilja og þurfa.
- Þurfum ekki að finna upp hjólið – læra af Norðurlöndum sem eru skilgreind sem best reknu og lýðræðislegustu ríki í heimi.
- Setja lög um lágmarkstærð – ekki allir sammála því.
- Leiðin til að fækka – er að flytja fleiri verkefni og fjármagn – stækka tekjustofna, stærra hlutverk.
- Samkomulag milli íbúa, sveitarstjórna og ríkisvalds þar sem horft er 10 – 15 ár fram í tímann.

### **Staðan í dag (efling sveitarstjórnarstígsins).**

- Engin lög - engir hvatar.
  - Fjárhagslegir – Jöfnunarsjóður – breyttir og öflugri tekjustofnar.
  - Meiri þjónusta – fleiri verkefni.
  - Samgöngur – vegir og ljósleiðarar.

### **Reynsla af sameiningu sem hafa átt sér stað á svæðinu.**

- Hjarta í sveitarfélögum eru skólarnir - 6 sameiningar – loforð um að öllum skólum verði viðhaldið - 15 árum seinna er búið að leggja þá niður og sameina í einn. (Re).
- Þróunin hefur tekið tíma en reynslan góð.
- Tekur tíma til að rækta það sem kalla má samfélagsþáttinn – en það hefst.

### **Annað.**

- Umræða um aldursamsetningu og breytingar – bent á að íbúaspá sem gerð var fyrir 10 árum hefði ekki staðist.
- Ferðamenn og ný störf.
- Spurt um kannanir á fyrri sameiningu. Hver er reynslan?
- Minnstu sveitarfélögin nokkrar fjölskyldur – hvað má og ekki má.
- Ekki einblína á fjárhaginn – spyrja um framtíðin – hvernig samfélög viljum við?
- Umræða um höfuðborgarstefnu og skyldur höfuðborgar.

Fundi slitið 12.15.

## **Fundur haldinn í húsakynnum SASS á Selfoss 31. jan. 2017 og hófst hann kl. 13.30 .**

Mættir: Aldís Hafsteinsdóttir frá Hveragerðisbæ, Valgerður Sævarsdóttir, Helgi Kjartansson og Valtýr Valtýsson frá Bláskógabyggð, Jón G. Valgarðson og Halldóra Hjörleifsdóttir frá Hrunamannahreppi. Árni Eiríksson frá Flóahreppi, Björgvin Skafti Bjarnason og Kristófer Tómasson frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Hörður Óli Guðmundsson, Ingibjörg Harðardóttir og Sigrún Jónsdóttir frá Grímsnes- og Grafningshreppi, Ari B. Thorarensen og Arna Ír Gunnarsdóttir frá Árborg, Eydís Indriðadóttir og Rósa Matthíasdóttir frá Flóahreppi, Gunnar Þorgeirsdóttir og Bjarni Guðmundsson frá SASS. (Árnessýslan)

**1.** Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.

**2.** Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins

**3.** Sjöfn Vilhelmsdóttir forstöðumaður Stjórnsýslustofnunar Háskóla Íslands og fulltrúi í verkefnisstjórninni, kynnti forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins.

- Spurningar um framkvæmd, um úrtakið – ekki munur á sveitarfélögum.
- 0 % ásættanlegt í dag.
- Jaðarhópar – erfitt að taka þá inn.
- Erlendir íbúar – nýtt verkefni sveitarfélaga.

#### **4. Almennar umræður:**

**Gerir fólk greinarmun á ríki og sveitarfélagi hvað varðar þjónustuveitanda** sbr. niðurstöður viðhorfskönnunarinnar?

- Umræður m.a. um viðhorf til þjónustu og að ótrúlega margir íbúa vita hreinlega ekki hver veitir þjónustuna. Dæmi Kumbaravogur.
- Þarf fólk að hafa reynt það á sér og sínum áður en það gerir sér gein fyrir hlutverki sveitarfélagsins.
- Að geta haft áhrif - að íbúar viti það – dugar það þeim (að teknu tilliti til könnunarinnar)?

**Umræða um viðhorf** – hverjar eru væntingar íbúa til þjónustu - hvað ræður viðhorfi íbúa?

- Framtíðin - sömu væntingar – stærð sveitarfélags skiptir ekki mála. – betri þjónusta – betra mannlíf.
- Áhugavert – margar spurningar – viðkomandi stýrt undirbúningi að tveimur sameiningartillögum og kosningum.
- Miðað við niðurstöður könnunarinnar ætti markmiðið að vera að ná til þeirra sem ekki eru búnir að taka afstöðu.
- Hvernig á að kynna/tala fyrir tillögunni – ef þú kýst þá viltu fá eitthvað betra.
- Er fókusinn réttur – þ.e. sparnaður og hagkvæmni í rekstri?
- Að geta haft áhrif – er mikilvægt að íbúar viti hvaða leiðir þeir hafa til áhrifa – nægir að vita af þeim?

**Hverjar eru skyldur sveitarfélaga – eru breytingar framundan?**

- Dæmi tekið af skólamálu - mikil áskorun – skólar og kennsluefni og þjálfun.
- Komið inn á erlenda íbúa og þjónustu við þá.

**Um sameiningu og samstarf – hver er reynslan á Suðurlandi? Eflir það sveitarfélög að vera í samstarfi um verkefni.**

- Almenna viðhorfið er nei – samstarf þýðir ekki það sama og efling.
- Mikið samstarf á Suðurlandi um rekstur verkefna.
- Byggðasamlög – stofnanirnar ganga ágætlega en skiptar skoðanir um ágæti þeirra
  - rekstur þeirra gengur þokkalega (kostur)
  - landlaus stjórnandi með óskýrt valdsumboð (gallar)
  - hvað gerist ef upp kemur ágreiningur og þeim verður slitið?

### **Hvað eflir og styrkir sveitarfélagastigið/sveitarfélög.**

- Öflugri tekjustofnar – ekki hægt að veita þjónustu með þeim sem nú er til staðar.
- Með fleiri verkefnum og öflugri tekjustofnun verða sveitarfélögin sterkari og sjálfbærari.
- Fleiri verkefni – ríki og sveitarfélög þurfa að vinna 12/20 ára áætlun – hvaða verkefni eiga að vera hjá sveitarfélögum – og hvenær ?
- Efasemdir um flutning framhaldskólans.
- Umræða um fjarskiptamál og það sem er að gerast þar – þ.e. sveitarfélögin að „taka yfir verkefni“ án þess að það sé um það samið heildstætt.
  - eigum við að gera það? Annað dæmi er rekstur hjúkrunarheimila.
  - að hætta þessu – ekki taka verkefni sem eru ekki okkar. Kostnaðarhlutdeild.

### **Samskipti ríkis og sveitarfélaga - Þar þarf margt að lagfæra.**

- Ríkið þarf að vinna mun betri stefnumótun og áætlunargerð og gera það í samvinnu við sveitarfélög.
- Reynslan af flutningi á málefnum fatlaðra – fíaskó!!
- Þurfum að spyrja okkur hreinskilningslega - Eru sveitarstjórnarmenn betur til þess fallnir að veita „nærþjónustu“ en ríkið – ef við hefðum nægt fjármagn. Hvaða kerfi setjum við upp.
- Já - það er betra að reka hana í sveitarfélögunum.
- Nærþjónusta – „alþingismenn missa mennskuna við að fara í þingmennsku“.
- Sveitarfélög best í nærþjónustu - hversu „nálægt“ þarf hún að vera. Skiptir ekki stærð sveitarfélaga máli?

### **Um Jöfnunarsjóð.**

- Endurskoðun - hann er ekki að svara kalli tímans. Seinvirkur. Getur „jöfnunarkerfi“ verið sveigjanlegt?
- Stefnumörkun – bráðvantar .
- Hversu oft á að endurskoða - er ekki frekar stutt síðan það var endurskoðað – hvað varð um þær tillögur.

### **Umræða um lágmarksfjölda íbúa sveitarfélaga.**

Getur ríkisvaldið sett lög um t.d. lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélagi – á að gera það?

- Skiptar skoðanir .
- Rætt um landfræðileg mörk.
- Ef sett verða ákvæði um lágmarks íbúatölu þá þarf líka hámarksíbúatölu - Reykjavík of stór.
- Mikilvægt að vera raunsæ ef sú leið verður farin (lögbinda lágmarksíbúatölu) .
- Kannski er það eina leiðin.

### **Annað.**

- Spurt um reynslu/kannanir af eldri sameiningu sveitarfélaga eins og Fjarðabyggð og Ísafjarðarbæ.
- Sameining á höfuðborgarsvæðinu.
- Rætt um þing Sambandsins og vinnubrögð við endurskoðun á stefnu og reglum Sambandsins.

Fundi slitið 15.30

## **Fundur haldinn í Borgarnesi/SSV, haldinn mánudaginn 6. febrúar 2017 og hófst hann kl. 15. 10.**

**Mættir:** Jónína Erna Arnardóttir frá Borgarbyggð, Páll S. Brynjarsson og Vífill Karlsson frá SSV, Valdís Gunnarsdóttir, Sveinn Pálsson og Jóhannes Haukur Hauksson frá Dalabyggð, Eggert Kjartansson og Pröstur Guðmundsson frá Eyja- og Miklaholtshreppi, Sturla Böðvarsson, Helga Guðmundsdóttir, Hafdís Bjarnadóttir og Ragnar M. Ragnarsson frá Stykkishólmi, Þorsteinn Steinsson og Rósa Guðmundsdóttir frá Grundarfirði, Hilmar Hallvarðsson frá Helgafellssveit, Eyþór Garðarsson frá Grundarfirði, Kristinn Jónasson og Kristjana Hermannsdóttir frá Snæfellsbæ, Björn Bjarki Þorsteinsson og Gunnlaugur Júlíuson frá Borgarbyggð, Ólafur G. Adólfsson, Akranesi, Árni Hjörleifsson Skorradal og Skúli Þórðarson, Hvalfjarðarsveit.

Páll Brynjarsson, framkvæmdastjóri SSV bauð fundarmenn velkomna og kynnti tilgang fundarins.

1. Formaður verkefnisstjórnar, Eyrún Sigþórsdóttir, kynnti verkefnið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins
3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áherslu á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

### **Umræða um sjálfa könnunina:**

- gerðar voru nokkrar athugasemdir um orðalag spurninga,
- hvort ekki hefði þurft að kanna betur hvers konar þjónustu íbúar vildu sjá,
- lítill munur á afstöðu lítilla sveitarfélaga – skekkja,
- var ekki spurt um hvaða þjónustu íbúar væru að meta og mæla?
- eru allir ánægðir með það sem þeir hafa – könnunin fangar ekki það sem menn vildu fá.

### **4. Almenn umræða - Er sveitarstjórnarstigið sterkt – hvað þarf til að efla það enn frekar?**

#### **Hvað með verkefnatilflutning?**

- Tvímælalaust styrkir það sveitarfélög og á að vinna markvisst að því
- Landshlutasamtökin – taka yfir verkefnin – góð samvinna.
- Ná samkomulagi við nágranna – það af hinu góða.
- Lýðræðishallinn ákv. galli.
- Horft til bæði stórra og lítilla - ekki hægt að bera saman.
- Verið um of að einblína á verkefnaflutning.
- Þarft að fara djúpt í umræðuna – skiptingu landsins, landshluta og sveitarfélög.
- Grunnskólinn markar tímamót, farsælt. Kunnátta og þekking þeirra sem komu að því
- Framhaldskólinn - algerlega borðleggjandi.
- Skólalastjórn – Snæfellsnes rekur húsið – eigum að taka við þeim rekstri?
  - umræða um styttingu framhaldsskólanna - börn til 18 ára – nærþjónusta
  - sveitarfélög komu ekki nægjanlega að þessari ákvörðun

#### **Samstarf sveitarfélaga.**

- Samstarf er ekki yfirfærsla á skyldum og verkefnum.
- Á móti 3ja stjórnsýslustiginu.
- Tilfærsla verkefna – ekki verið vandað nægjanlega vel til þess.
- Að færa málefni aldraðra – nei - verður ekki gert vegna reynslunnar.

#### **Stærð og hagkvæmni sveitarfélaga - er til hentug stærð sveitarfélags?**

- Smáumræða.
- Rifjaðir upp útreikningar frá 2004 og frá Danmörku og Noregi.

- Kolröng nálgun að gera kröfur um sameiningu á höfuðborgarsvæðinu – alltof stórt – ríki í ríkinu.
- Stækkun þarf að vera landfræðilega raunhæf.
- Það þarf að stækka sveitarfélög – fleiri kjörna fulltrúa.
  - kallar á ný viðhorf í stjórnun og stjórnsýslu.
  - mikil endurnýjun hættuleg/óæskileg.

#### **Samskipti ríkis og sveitarfélaga.**

- Endalaust vísað í vilja íbúa! Röng nálgun.
- Hvað vilja sveitarstjórnarmenn? – líka röng nálgun.
- Þingmenn eiga að hafa skoðun - mega ekki vera stikkfrí.
- Óskastaða – vönduð langtímastefnumótun – 7 ára verkefni – gera umgjörðina reglulegri.
- Gera umgjörðina fyrir samskiptin reglulegri – kallar á langtímastefnumótun.
- Verkefni flutt án þess að fjármagn (nægilegt) fylgi.

#### **Ríkisvaldinu ber að móta framtíð sveitarstjórnarstigsins.**

- Vantar stefnumótun frá hendi ríkisins.
- Verkaskiptingin þarf að vera miklu skýrari.
  - Dæmi Grábókin - umgjörðin óskýr.
- Ríkið/stjórnámálmenn – leitt það hjá sér - Möller/Ögmundur – svona á ekki að gera.
- Að sveitarstjórnarmálin fái aftur status og fái eigin skrifstofu.

#### **Tekjuskipting ríkis og sveitarfélaga – Jöfnunarsjóður.**

- Stóra vandamálið er óréttlát fasteignagjöld.
- Fasteignagjöld í gegnum Jöfnunarsjóð.
- Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs nauðsynleg. Kjark til að fylgja eftir tillögum til úrbóta.
- Jöfnunarsjóðurinn eltir og viðheldur sveitarfélagagerðinni – á að nota hann við stefnumótun? – skiptar skoðanir.

#### **Hvað þarf ríkisvaldið/stjórnvöld að gera?**

- Stefnuleysi verið ríkjandi – það þarf að taka af skarið – hvert menn ætla.
  - Ekki bjóðandi sveitarfélagastiginu sem er annað og ekki síður mikilvægt – stjórnsýslustigið í landinu.
- Stefnuleysi stjórnvalda er farið að há sveitarfélagastiginu.
- Viðtæk breyting að lögum um verkaskiptingu – sem kallar á grundvallarbreytingu á lögum um tekjustofna. Þetta þarf að horfa á í samhengi.
- Mikilvægt að horfa á tekjustofnana - horfa á þetta tvennt í einu.
- Ekki óeðlilegt að pólitísk öfl í landinu hafi skoðun.
- Það þarf að fara að skoða lágmarksstærð.
- Hversu hátt % á að koma frá sjóðnum – í dag eru dæmi um að 70% í gegnum jöfnun – á að setja viðmið t.d. 40%?
- Fjárhagslegir hvatar þurfa að vera til staðar
  - Hvalfjarðarsveit/Akranes – enginn hvati.

#### **Horfa á söguna – hvernig hefur þetta tekist?**

- Slæm sameining er dæmi Ísafjarðarbær.
  - íbúum þorpanna finnst þeir afskiptir. Mjög áberandi. Umræðan í blaðinu í BB.
- Kannanir – íbúar sem eru á jaðrinum eru yfirleitt óánægðari
- Hvað hefði gerst ef það hefðuð ekki komið til sameiningar?
- Hvað er að gerast á Norðurlöndum – lært af þeim.
  - Finnland – hafna samstarfi sem meginreglu – taka verkefni og flytja í nýtt stjórnsýslustig.
- Svæðum hnignað – fækkun á fólki – minnkandi atvinna.
- Fjarðabyggð – tekjur þar aukast og eflast. Ekki lengur einhver sérstök átaksverkefni í gangi. Það landsvæði var styrkt með markvissum aðgerðum og framkvæmdum. Árangur þegar farinn að skila sér.

- Byggðum hefur verið að blæða út þrátt fyrir sameiningu en ekki verið spurt hvað ef engin sameining? Dæmi t.d. af Vestfjörðum.

#### **Lærdómur af niðurstöðum könnunarinnar.**

- Ef samfélagið skaffar skóla – er það nægjanlegt? Er þá komið sveitarfélag sem íbúar eru sáttir við?
- Skiptir máli hvar stjórnsýslan er?
- Er það rétt að fólk sé hrætt við að missa samband við kjörna fulltrúa?
- Margt fólk bara þiggjendur – hefur breyst. Erfiðara að fá sjálfboðavinnu en áður. Allir vilja fá borgað.
- Tiltrú fólks – ef hún er til staðar – sama hvaðan þjónustan kemur.
- Ertu borgari í sveitarfélagsinu eða ertu notandi þjónustunnar.

#### **Að lokum**

- Ef það á að leggja áherslu á sameiningu er algerlega nauðsynlegt að búa til hvata.
- Samvinna og góðir nágrannar.
- Það á að vera hagr í því að sameinast.
- Gerist smátt og smátt.
- Lágmarksfjöldi og hámark – Alþingi á að ákveða þetta. Þarf stefnumótun og kjark til að fylgja henni eftir.

Fundi slitið 17.20

## Fundur haldinn á Egilsstöðum þriðjudaginn 7. febrúar og hófst hann kl. 16. 10.

Mættir: Andrés Skúlason og Gauti Jóhannesson frá Djúpavogshreppi, Vilhjálmur Jónsson og Arnbjörg Sveinsdóttir frá Seyðisfirði, Valdimar Hermannsson frá Fjarðabyggð, Sif Hauksdóttir og Hákon Hansson frá Breiðdalshreppi, Sigrún Blöndal, Árni Kristinsson, Anna Alexandersdóttir, Esther Kjartansdóttir og Björn Ingimarsson frá Fljótshéraði, Björg Björnsdóttir frá SSA, Jón Þórðarson frá Borgarfirði eystri. Einar Már Sigurðsson og Páll Björgvin Guðmundsson frá Fjarðabyggð og Stefán Bogi Sveinsson frá Fljótshéraði.

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

### Umræður um könnunina.

- Umræða um ánægju með þjónustu - eftir stærð sveitarfélaga.
- Hvernig færðu íbúa til að tengja við sveitarfélag. Eru breytt viðhorf?
- Hvað mæla þessar niðurstöður? Erfitt að meta.
  - Fólkið ekki að biðja um öflugri sveitarfélög,
    - það er að biðja um gott mannlíf/öryggi,
    - hvernig á hinn dæmigerði kjörni fulltrúi að bregðast við því?
- Merkilegt að sjá tengingarleysið í könnuninni – milli öflugri stjórnsýslu og aukinnar þjónustu.

### 4. Almennar umræður

#### Þarf að efla sveitarstjórnarstigið?

- Spurt um hina pólitísku stefnu stjórnvalda/ráðherra.
  - vantar stefnu – hvernig við viljum sjá þróunina,
  - er búið að taka ákvörðun um sérstakt átak sbr. t.d. 2004?
  - þá voru til pottar - er til fjármagn – er búið að taka ákvarðanir um það?
- Ekki valdboð – vinna stefnumótun til lengri tíma - saman.
- Sameignleg stefna landsstjórnar og sveitarfélaga.
- Umræðan endurtekur sig - lítið áunnist – allt fast.
- Grunnurinn er vantraust sveitarstjórnarstigsins.
- Ekki unnið heildstætt að stefnumótun til lengri tíma.

#### Jöfnunarsjóðurinn – tekjur sveitarfélaga (ekki beinar tillögur).

- Skoða tekjuskiptinguna,
- Tekjur af virkjunum og öðrum sambærilegum mannvirkjum.
- Fasteignagjöldin.
- Þarf að ná sátt um tekjur af ferðamönnum.
- Ehf. þjónustan.
- Tekjustofnar – veikir- tilhneiging í samfélaginu núna, sbr. ríkissjóð og skort á fjármagni í innviði.

#### Verkefnaflutningur (mjög misjafnar skoðanir)

- Umræðan um að taka við fleiri verkefnum er ekki lengur til staðar- slæm reynsla.
- Eflir sveitarfélagastigið – verkefnaflutningur – sameining skiptir ekki miklu máli, verkefnaflutningur mikilvægari – eflir.
- Ef þjónusta er ekki til staðar - skapar vanda - íbúar vilja þjónusta – fæ ég þjónustu – hvaðan hún kemur er ekki málið.

- Mikilvægt að ákveða hvaða þjónustustig hvert sveitarfélag veitir. Hér skiptir samvinna og verkaskipting nærliggjandi sveitarfélaga máli.
- Heilbrigðisþjónusta – ekkert fjármagn – að taka við þessu verkefni er ekki í boði!
- Kostnaður við að veita þjónustu of mikill - kjaramál – launahækkanir.
  - sveitarfélög ráða ekki við þessa þróun,
  - því ráða þau ekki við að taka yfir fleiri verkefni.
- Hvernig eyðum við þessari togstreitu? Viljum taka á móti verkefnum – en við viljum ekki borga þau. Fáum við fleiri heilsugæslustöðvar ef við borgum sjálf?

### **Samskipti ríkis og sveitarfélaga**

- 70 – 30 hlutfall ríkis og sv.félag. – ekki jafnræði í samskiptum.
- Gráú svæðin – heimaþjónusta – mikilvægt að leysa úr því - veitir fordæmi – prófsteinn.
- Einhliða ákvarðanir ríkisins eins og t.d. varðandi ljósleiðara,
  - hvenær varð það verkefni sveitarfélaga að leggja ljósleiðara?
  - erfitt að segja nei – íbúar vilja ljósleiðara.
- Ríkisvaldið tekur einhliða ákvarðanir um að skerða þjónustu – misbeiting valds, dæmi;
  - pósthjónustan,
  - skýrsla um fækkun opinberra starfa,
  - ákvarðanir sem veikja byggðir landsins,
  - fasteignamatið,
  - sýslumannsembættið – miklar væntingar - ekki staðið við fyrirheit – skert þjónusta
- Háskóli Íslands sinnir ekki landsfjórðungnum.
- Vantraust – ríkið tekur sér vald til að standa ekki við samninga – (grunnþjónustu í landshlutum) – þessi afstaða er óásættanleg.
- Samningurinn um sóknaráætlun - ekki staðið við tímasetningar þar – togsteita.
- Ríkið stytta framhaldsskólann um 1 ár - tók af okkur einn árgang – ekkert samráð eða samtal.

### **Hvað er sveitarfélag – hvaða þjónustu á sveitarfélag að veita?**

- Á að ákveða lágmarksþjónustu – á að miða við stærð?
- Að hvert sveitarfélag þori að taka ákvarðanir um hvaða takmarkanir þau búa við - þ.e. að þau geti aðeins veitt þjónustu upp að tilteknu marki.
- Samstarf á milli sveitarfélaga um;
  - þjónustu almennt – hvaða þjónustu á að veita,
  - spennt fyrir þjónustukönnunum eins og gerð var á Norðvesturlandi, (Byggðastofnun).
- Taka það ekki út frá sveitarfélögum heldur landshlutanum.
- Sama hvaðan verkefnin koma – bara þau komi. Fólk vill aukna þjónusta. Erfiðar fyrir sveitarfélag en ríkisvaldið að klicka á þjónustu – ríkið þess vegna heppilegra miðað við núverandi aðstæður og óbreytt viðhorf í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- Sameining tryggir betri og fjölbreyttari þjónustu.

### **Sveitarfélögin eru alltaf að tapa – hvað bætir stöðuna?**

- Vinnuáðstæður kjörinna fulltrúa – ef væru betri aðstæður – helsti kostur við stækkun er efling starfsumhverfisins sem þeir búa við.
- Sterkari stjórnarsýsla.
- Stjórnarsýslumenning.

### **Reynslusaga.**

- Barningur í Breiðdalsvík – enginn vildi taka þátt í sveitarstjórn – þess vegna óbundin kosning – þessi litlu sveitarfélög geta ekki staðið ein í þessari baráttu.
- Sameina Austurland í eitt eða a.m.k fækka þeim.
- Brothætt byggð – eflt byggðina en endist ekki til lengri tíma. Gefið meira en reiknað var með.

### **Lærdómur af sameiningum fyrir austan.**

- Stefnamótun - frumskilyrðið, vönduð vinna við stefnumótun til lengri tíma.
- Þátttaka íbúa í þeirri vinnu og öflug upplýsingagjöf um áfanga og árangur – stöðuskýrslur.
- Skilgreina tiltekna . grunnþjónustu – hvar hún eigi að vera,
- Skipulagsvinna – einhvers konar sáttmáli um grunnþjónustu – erfitt að ráða við banka og pósthjónustu.



- Kjarkur til að standa við ákvarðanir. Þarf að taka erfiðar ákvarðanir um t.d. skóla
- Ríkisvaldið komi með aðgerðir til styrkingar svæðinu í heild,
  - ný atvinnutækifæri - sérstaða á Austurlandi,
  - mikil samstaða sveitarstjórnarmanna og íbúa,
  - vegaframkvæmdir – samgöngubætur.
- Landsfjórðungurinn í heild sterkari en áður – getur betur nýtt sóknarfærin.
- Umræðan um að sameina allt svæðið eða í tvö stærri sveitarfélög enn í gangi og þarf bara að þróast áfram.

Fundi slitið 18.15

## **Fundur haldinn á Fosshótelu á Hnappavöllum, mánudaginn 21. febrúar og hófst kl. 11.30 með fulltrúum sveitarfélaganna Skaftárhreppi og Höfn í Hornafirði.**

Mættir: Ásgerður Kr. Gylfadóttir, Kristján V. Guðvinsson, Eva Mjöll Harðardóttir, Sæmundur Helgason Páll Róbert Matthíasson, Arndís Erna Halldórsdóttir og Björn Ingi Jónsson og Ragnheiður Hrafnkelsdóttir frá sveitafélaginu Hornafirði og Jóna Björk Jónsdóttir og Sandra Brá Jóhannsdóttir frá Skaftárhreppi,

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu átatlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstígsins.
3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

### **Viðbrögð við könnuninni.**

- Spurt um hugtakið sjálfbærni og kynnti ST dönsku skilgreininguna frá GPE. Ath. þar er ekkert sagt um að þau eigi að geta allt ein sem þar er talið – geta gert það í samstarfi við aðra. Umræða um það hugtak skaut upp síðar.
- Samskipti íbúa við skrifstofu sveitarfélagsins rædd.
- Rafrænni þjónustu fyrir utan skóla- og leikskólaþjónustu ábótavant (skipulags- og byggingafultrúavinna nefnd sem dæmi – mikil ásókn á skrifstofu/stjórnsýslu).
- Lítil svörun í íbúapátttöku – vekur undrun.
- Viðbrögð við trú á getu sveitarfélagsins til að veita þjónustu – sérstaklega hvað varðar þau minni.
- Umræða um að setta sig við það sem þú hefur – ferð ef þú þarft eitthvað meira – þetta viðhorf kom upp aftur síðar í umræðunni.

### **4. Hvað þarf að gera til að efla sveitarfélögin? Almennar umræður.**

- **Gulrót frá ríkinu**
  - samgöngur – þarf að vera nokkuð umfangsmikill pakki - svæðisbundnar þarfir = vegir, brýr, og ljósleiðari og 3ja fasa rafmagn.
  - rafmagn og ljósleiðari - 100 milljónir teknar úr byggðaáætlun í ljósleiðara og veitt til sveitarfélaga sem eiga fyrir því – ósátt.

### **Sameining**

- Sameining eflir ekki endilega sveitarfélag.
- Meira vægi í samskiptum við ríkið ef sveitarfélögin eru stærri og því færri.
- Kostur að stærri sveitarfélög hafa greiðari aðgang að ríkinu.

### **Hvað einkennir öflugt sveitarfélag?**

- Innviðir sem bjóða íbúum upp á nútíma þjónustu.
  - fjöldi ferðamanna óhemju mikill, fjölsóttasta sveitarfélag landsins miðað við höfðatölu,
  - netsamskipti og aðgangur að netheimum takmarkaður,
  - gestir sem krefjast þjónustu á þessu sviði og fá ekki,
  - sama á við um aðra innviði - hér er t.d. hótél á svæðinu rafknúð af diselstöð.

### **Samskipti ríkis og sveitarfélaga – hvað má betur fara?**

- Ríkið stendur ekki við sitt.
- Heilbrigðisþjónusta – í molum – ríkið ekkert betra í að tryggja góða þjónustu.
- Bæta við í samgönguáætlun – ekki staðið við það sem samþykkt var í fjárlögum.
- Ríkið lofar - en þarf ekki að efna lofordin – lítil sveitarfélög geta ekki staðið jafnfætis ríkisvaldinu þegar þarf að ganga á eftir efdum – hvar er Sambandið?

- Engin munur á því hver situr í ríkisstjórn - skrifstofustjórar og sérfræðingar ráða för.
- Meiri og vandaðri stefnumótun til lengri tíma sem tekur tekjuskiptinguna föstum tókum.

#### **Hvað er byggðaaáætlun í verki?**

- Innviðuppbygging með áherslu á samgöngur/vegi og tryggt fjármagn til framkvæmda, ótækt að leggja fram framkvæmdir sem eru ekki fjármagnaðar og koma með hugmyndir um að nota vegatolla án þess að ræða það við okkur.
- Sértaekar aðgerðir – vísað til reynslu Norðmanna.

#### **Tekjur – samskipti við ríkið - eilífur slagur**

- Hvað með Jöfnunarsjóð? Hann fylgir sveiflum í stað þess að vinna gegn þeim.
- Útgjaldajöfnun röng nálgun kallar á umræðu um að láta tekjurnar vera til ráðstöfunar þar sem þær verða til.
- Breytingar á skráningu á lögheimilum og útsvarstekjum - tímabundið ráðið stafsfolk sem greiðir engin gjöld til sveitarfélagsins. Það hlýtur að vera hægt að setja reglur sem koma í veg fyrir það.
- Frekar að horfa á virðisaukann og hækka útsvar.

#### **Verkaskiptingin – verkefnaflutningur.**

- Mikilvægt að kortleggja þjónustuna, að ná samkomulagi um hvað er okkar og hvað er þeirra.
- Mat á fjárþörf verkefna eins og skólans byggt á rekstri ársins á undan - síðan sett ný lög eins og gerðist með einsetninguna og fylgdi ekki fjármag. Þetta verið munstrið sem ríkið fylgir þegar kemur að flutningi verkefna.
- Sveitarfélögin brennd – þarf að sanda allt öðru vísi og markvissar að þessu – áætlanagerð og langtímamarkmið.

#### **Einu sinni var mikill vilji til að taka við fleiri verkefnum – viðhorfakönnun (2006/2011) – stjórnvöld fetað sig eftir henni.**

- Ekki vænleg leið að svo stöddu.
- Reynslan vond - skuggi grunnskólans.
- Hvað gerðist með málefni fatlaðs fólks – tekið mikinn tíma - erum enn í sárum – er núna hægt að horfa til annarra verkefna.
- Hornafjörður verið tilraunasveitarfélag – það gengið mjög vel og eflt sveitarfélagið.
- Mikilvægt að efla það enn frekar – vantar fjármagn - endalaust tog og átak við ríkisvaldið um fjármagn.

#### **Samstarf sveitarfélaga um verkefni.**

- Landshlutasamtökin – bæði kostir og gallar.
  - ríkið kom ekki vel fram þegar almenningsamgöngurnar voru sett á landshlutasamtökin – var leitað eftir vilja sveitarfélaga?
  - hvað með lagabreytinguna sem kemur í veg fyrir „rjómafleytinguna“?

Fundi slitið 14.10

## Fundur haldinn á Blönduósi þriðjudaginn 22. febrúar 2017 og hófst hann kl. 13.10

**Mættir;** Þóra Sveinsdóttir, Jóhanna Margeirsdóttir, Jón Gíslason, Jakob Sigurðsson og Magnús Sigurðsson frá Húnavatnshrepp, Valgarður Hilmarsson frá Blönduósbæ, Einar Kr. Jónsson frá Húnavatnshreppi, Björn Líndal SSNV, Hörður Ríkhartsson og Oddný María Gunnarsdóttir frá Blönduósbæ, Guðný Hrunð Karlsdóttir frá Húnaþingi vestra, Árni Þór Sævarsson frá Blönduósi, Sveinsbjörg Pétursdóttir, Magnús Bjarni Baldursson, Davíð Jóhannsson og Sólveig Olga Sigurðardóttir frá SSNV, Vignir Sveinsson frá Skagabyggð, Adolf Bentsson og Halldór G. Ólafsson frá Skagaströnd, Sigríður Svavarsdóttir, Stefán Vagn Stefánsson, Ásta Pálmadóttir og Gunnsteinn Björnsson rá Sveitarfélaginu Skagafirði.

1. Formaður verkefnisstjórnar, Eyrún Sigþórsdóttir, kynnti verkefnið.

2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.

3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og undirmarkmiðum (4) verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

### Umræða um könnunina.

- Umræða um spurninguna um hver á að reka þjónustuna – hefði þurft að flokka hana betur – niður á hvern þjónustuflokk.
- Ath. umræða um skólann mjög áberandi. Samt athyglisvert að rétt um þriðjungur telur að sveitarfélagið eigi að reka þessa þjónustu.
- Gerðar nokkrar athugasemdir og benti á að margar jákvæðustu niðurstöðurnar koma frá minni sveitarfélögum.
- Ath. hvort fjöldi barna á meðal svarenda ráði einhverju um afstöðu til einstakra svara. Var beðið um upplýsingar um fjölda barna og aldur þegar viðmælendur voru að svara.

### 4. Almennar umræður - Hvað eflir sveitarfélögin?

Það dregur úr krafti sveitarfélaga ef þau taka við verkefnum sem ekki fylgir nægjanlegt fjármagn, því miður er það raunin og hvetur ekki til yfirtöku frekari verkefna.

### Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

- „Skondinn“ fundur á kynningu á fjármálaætlun til 5 ára sem átti sér stað í gær<sup>38</sup>.
- Fjárlaganefnd v/ráðuneyti – embættismenn komnir með völdin – verður erfðara að koma sjónarmiðum sveitarfélaga eða landsbyggðar að - þingmenn munu hafa minni áhrif miðað við þetta nýja verkleg.
- Ef við mundum stilla upp fjárhagsáætlun án þess að stilla upp tekjum – hver yrðu viðbrögðin?
- Ríkið tekur einhliða og án samráðs ákvarðanir – ekki bara í málefnum fatlaðs fólks heldur í öllum málum, stórum sem smáum.
- Meta lagafrumvörp til kostnaðar (kostnaðarmeta). Af hverju gerir ríkisvaldið það ekki?
- Hvar er hagsmunagæsla Sambandsins?
- Umræða um að setja lög á A-hluta – er ekki boðleg ef ekki á að tryggja tekjugrunninn.
- Gráu svæðin – klára það verkefni, binda þá enda sem þar eru lausir síðan má byrja að ræða saman um framtíðina og fleiri verkefni.
- Kjördæmapot – neikvæð merking en þarf að stunda á meðan ekki ríkir réttlæti í samskiptunum.

<sup>38</sup> Fundur fjármálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga– kynning á LOF og hvernig staðið er að undirbúningi þess.

### **Hvað styrkir sveitarfélagastigið – hvað er hægt að gera?**

- Góð þjónusta - fólk vill fá þjónustu – góða þjónustu – til að geta veitt hana svo vel sé, þarf meira fjármagn.
- Grundvallaratriði sem þarf að leysa – **hvernig tryggjum við meiri tekjur til sveitarfélaga?**
- Snýst um fjármagn - réttláta skiptingu fjármagns.
- Endurskoðun á tekjugrunni ríkis og sveitarfélaga – hvert % skiptir mali – það samtal af hinu góða.
- Erum sterkari saman – byggt á köldu mati á hlutverki sveitarfélaga.

### **Tekjuskipting ríkis og sveitarfélaga**

- A-hlutinn ekki sjálfbær – vantaði tekjustofna inn í hann – eftir hrun var farið í að greiða skuldir – Svigrúm A-hlutans ekkert.
- Þörf á uppbyggingu innviða – ekki til afgangur í það.
- Jöfnunarsjóður – hvar er jöfnunin?
- Ekki réttlátt að nota hann sem Grýlu á litlu sveitarfélögin sem fá umtalsvert af sínum tekjum frá sjóðnum – það er hans hlutverk – að jafna.
- Nær að horfa til þess að Garðabær og önnur sambærileg sveitarfélög eru að fá úr sjóðnum.

### **Hvað er sveitarfélag?**

- Þörf á að spyrja hvort þau séu í stakk búin til að vera það afl sem samfélagið þarf á að halda til að dafna.
- Hagvöxtur á landinu og uppbygging – öll á einum stað – minni sveitarfélögin úti á landsbyggðinni duga ekki sem baráttutæki – sem þarf að verja og sækja fyrir hönd íbúa – eru þau of veik? Svæðasjónarmið og svæðasamvinna getur vegið það upp.

### **Veikleikar?**

- Breytingar í atvinnuháttum sem ekki hefur náðst að vinna gegn með nýjum atvinnutækifærum.
- Mikilvægt að það verði snúið af þeirri braut að setja allt niður á suðurhorninu - þarna gerast hlutirnir án þess að það sé skipulagt – gerist bara - er það vegna þessa að við sem erum að berjast fyrir hag minni sveitarfélaga og landsbyggðinni séum of veik. Þ.e. sveitarfélögin og þá um leið við, kjörnir fulltrúar.
- Þörf á að skilgreina betur - hvert er hlutverk sveitarfélaga.
- Þurfum að spyrja hvort þau séu verkfæri sem dugi (í baráttunni) – hafi slagkraftinn.

### **Sjónarmið að kortleggja þjónustuna – kostnaðargreina.**

- Gæti niðurstaðan orðið sú að grunnskólinn fari aftur til ríkisins.
- Þau sjónarmið hafa heyrst – t.d. frá kennurum.
- Hvernig verður þjónustuþörfin til. (?)

### **Lýsing stöðunni á svæðinu.**

- Gríðarlega neikvæð íbúuþróun um of langan tíma.
- Veik samfélög - aldursamsetning óhagstæð.
- Blönduósi – fækkun – hissa hvað haldið er sjó þrátt fyrir áföll –
- Vantar atvinnustarfsemi og meiri tekjur - veik fjárhagsleg geta.
- Óhagstætt að reka atvinnustarfsemi.
- Hvað þarf að gera?
  - vantar byggðastefnu
  - meiri jöfnunaraðgerðir
  - skattaívilnanir fyrir fólk – hvata fyrir fyrirtæki og fólk að hafa hagsmuni af að búa hér eða flytja hingað (vísað til Noregs).
- Skotar hafa brugðist við og tekist að snúa við íbúuþróun með mörgum aðgerðum. Það er hægt en það kostar - ekki með núverandi byggðastefnu og fjármagni sem er varið í hana.

### **Samskipti við íbúa – íbúalýðræði.**

- Það þarf að upplýsa íbúa um hvað felst í rekstri sveitarfélaga og hvaða tekjur þau hafa.
- Rekstur sveitarfélaga – vantar að upplýsa íbúa um verkefnið – hvað er lögbundið og hvað ekki.

- Tónlistaskóli og leikskóli - Þetta eru verkefni sem sveitarfélög reka – hvað kostar það – hvernig væri að ríkið tæki þau yfir?

#### **Er til rétt stærð?**

- Stærðarhagkvæmni - þörf á að greina hvers vegna reksturinn er ekki betri í stærri sveitarfélögum eins og Rvík og Hafnarfirði?
- Meiri hagkvæmni í stóru sveitarfélagi – hvaða skýringar eru til staðar?
- Ekki til nein rétt stærð.

#### **Samstarf.**

- Könnun HA á samstarfi sveitarfélaga – sameiningaráttökin gömlu - hvað á að gera – setja lög – eða eiga sveitarfélög að ráða för?
- Lýðræði – ekki þvinga.

#### **Hvernig vinnum við til að efla og/eða stækka sveitarfélögin?**

- Þurfa að vera til staðar hvatar – gullrót fyrir sveitarfélög – það vantar.
- Hvort það er hjá Jöfnunarsjóði eða eitthvað annað þá þarf að vera sýnilegur ávinningur til að fara þessa vegferð. Þarf að vera eitthvað áþreifanlegt.

#### **Læra af reynslunni – verkefnaflutningur.**

- Flutningur á málefnum fatlaðs fólks var/er algerlega mislukkaður – eftir sitja sveitarfélög.
- Hvað fór úrskeiðis – hvað þarf að gera?
- Eftiráreglur - þær ganga ekki - fjármögnunarræglur – sem koma eftirá.
- Efnisleg gagnrýni á flutninginn – talin upp nokkur atriði.
- Færsla á verkefnum til sveitarfélaga – litlar líkur á að menn haldi áfram að taka við verkefnum sem síðan er hægt að breyta með lagasetningu – kannski förum við að senda inn reikning fyrir aukaverkin eins og iðnaðarmenn gera.
- Við tókum við grunnskólanum hvað hefði gerst ef við hefðum ekki gert það? Færri skólar í landinu – miskunnarlaus niðurskurður. Þess vegna er það mikilvægt að halda utan um verkefni sem þjóna íbúum sem næst okkur.

#### **Staða sveitarfélaga almennt.**

- Fjármálahrunið – ríkisvaldið segir upp fólki út á landi.
- 120 færri börn í grunnskóla nú en fyrir hrún á – fólk flutti.
- Það er búið að kortleggja þjónustu – ríkið með prógramm – Starf án staðsetningar – hvernig hefur verið staðið við það?
- Ríkið verður að koma inn – er með tögl á hagldir.
- Það þarf að styrkja lagaumgjörð sveitarfélaga – hún á að vinna með þeim – ekki boðlegt að fara í betliferðir til borgarinnar.
- Breyta tekjuviðmiðum – efla tekjustofna sveitarfélaga.
- Ekki að byggja upp 3 stjórnsýslustigið.
- Sameining ýtir undir frekari fólksfækkun.

Fundi slitið kl. 15.15

## Fundur með stjórn SSH haldinn á fundarsal SSH mánudaginn 6. mars 2017 og hófst hann kl. 12.

### Kynning á verkefninu Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga

**Mættir:** Ásgerður Halldórsdóttir, Seltjarnarnesi, Dagur B. Eggertsson, Reykjavíkurborg, Páll Guðjónsson, SSH, Haraldur Sverrisson, Mosfellsbæ, Haraldur Líndal, Hafnarfirði og Guðný G. Ívarsdóttir, Kjósahreppi, Ármann Kr. Ólafsson, Kópavogi tilkynnti tafir og mætti ca. 13.50

Ath. var aðeins gert ráð fyrir ½ tíma kynningu og umræðu. Misskilningur milli aðila um tilhögun fundarins.

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigbórsdóttir kynnti verkefnið í stórum dráttum og upplýsti um fundi og þátttöku með sveitarstjórnarfólki vítt og breytt um landið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í fyrirhugaðri ráðuneytauppskiptingu og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
3. Sjöfn Vilhelmsdóttir forstöðumaður Stjórnsýslustofnunar Háskóla Íslands og fulltrúi í verkefnisstjórninni, kynnti í mjög stuttu máli forsendur og helstu niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins.

Töluverðar umræður um könnunina og forsendur og markmið þessa verkefnis.

#### 4. Almennar umræður.

Spurt um tillögur verkefnisstjórnar! Hvenær þær lögju fyrir, hversu víðtækar verða þær?

Formaður verkefnisstjórnar ítrekaði að í þessum áfanga verði lítið um tillögur, frekar lýsing á aðstæðum og skoðun/afstöðu viðmælenda til spurninga og álitaeftna sem komið hafa fram.

- Er til eitthvað sem heitir stefna stjórnvalda í sveitarstjórnarmálum?
- Að það þurfi að ræða frekar og móta stefnu/samskiptafarvegi ríkis og sveitarfélaga (án þess að það verði rétt frekar.
- Höfuðborgarsvæðið og dreifbýli.
- Rétt komið inn á Jöfnunarsjóð.

Af hverju er gengið út frá því að ísl. sveitarstjórnarstigið sé veikt – ekki allir sammála því – eigin tekjustofnar.

Umræða um getu sveitarfélaga til að reka grunnsþjónustu eins og skóla – er árangur af skólastarfinu ásættanlegur?

Höfuðborgarstefna verið töluverðan tíma í umræðunni án þess að vinna við mótun hennar hafi byrjað.

- Hugsanleg skýring - Skiptar skoðanir á aðkomu Reykjavíkurborgar!!!!
- Til fordæmi frá öllum Norðurlöndum sem hægt væri að vinna útfrá..

Vilji til að boða fund í fulltrúaráði/ráðgjafaráði SSH sem allra fyrst og taka þessa umræðu þar, m.a. að fá góða kynningu á könnuninni.

Umræðu lokið ca. 12.45

## Fundur á Akureyri með sveitarstjórnarfulltrúum úr Eyjafirði og starfsmönnum Eyþings, haldinn á Hótel KEA þriðjudaginn 7. mars 2017 og hófst hann kl. 9.00

**Mættir;** Sigrún Huld Jónsdóttir, Gunnar Gíslason, Eiríkur Bj. Björgvinsson, Sóley B. Stefánsdóttir og Guðmundur Baldvin Guðmundsson frá Akureyri, Ragnheiður Jóna Ingimarsdóttir, Pétur Þór Pétursson og Linda Margrét Sigurðardóttir frá Eyþingi, Bjarni Th. Bjarnason, Heiða Hilmarsdóttir og Guðrún Pálína Jóhannsdóttir frá Dalvíkurbyggð, Snorri Finnlaugsson og Axel Grettisson frá Hörgársveit, Eiríkur H. Hauksson frá Svalbarðstrandarhreppi, Þróstur Friðriksson og Fjóla V. Stefánsdóttir frá Grýtubakkahreppi, Ólafur Rúnar Ólafsson og Jón Stefánsson frá Eyjafjarðarsveit.

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.
2. Stefanía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í fyrirhugaðri ráðuneytauppskiptingu og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefna þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

### Umræður um könnunina.

- Hvað þýðir að svona stórt hlutfall reyni að hafa áhrif á ákvarðanir? Umræða um hvar og hvenær hittir þú kjósendur.
- Samskipti við skrifstofu sveitarfélagsins – umræða.
- Hver á að veita þjónustuna? Áhugavert að skoða nánar. Athuga að það hefði átt að skipta spurningum upp í þjónustuflokka, hefði t.d. verið áhugavert að sjá hvort grunnskólinn skeri sig út.
- Umræða um orðalag t.d. pólitíska forystu og frumkvæðið – gjá – viðhorfin endurspeglu kannski þessa gjá.
- Umræða um lýðræðislega þátttöku - þegar allt er í lagi er lítil þátttaka.
- Aftur gerð athugasemd við að ekki sé hægt að sjá mismunandi viðhorf, t.d. til skólajónustu og annarar þjónustu sem sveitarfélögin veita.
- Valið hvað hægt er að lesa úr könnuninni – má t.d. skoða hvað margir mátu óbreytt ástand best.

Aldís Hafsteinsdóttir hóf almennar umræður með spurningunni:

### 4. Hvernig sjáum við sveitarfélög framtíðarinnar fyrir okkur – hvað er framundan – verður sveitarstjórnarstigið óbreytt um næstu framtíð?

- Sameining ekki eini kosturinn. Í dag eru það verkefni sem eru ekki lögbundin sem skipta máli hvað varðar gott mannlíf. Fjármagn hins opinbera verður að skiptast jafnar.
- Hafa í huga að sveitarfélag er samfélagsleg eining ekki bara landfræðileg eining – ekki bara íbúafjöldi heldur landafræði og stærð svæða.
- Framtíðarsýn – Eyþing eitt svæði – stór heild.

### Umræða um stöðu kjörinna fulltrúa og þátttöku í sveitarstjórnnum.

- Þátttaka í sveitarstjórnarmálum – lögin skýr – en samt efasemdir – fyrirtæki farin að setja sér stefnu um að starfsmenn ættu ekki að taka þátt í sveitarstjórnarmálum - áhyggjuefni.
- Að manna nefndir getur verið erfitt í minni sveitarfélögum.
- Mikil endurnýjun í sveitarstjórnnum? Mikil hættumerki. Hver er ástæðan – harðari umhverfi sbr. samfélagsmiðlar?
- Sveitarstjórnarmál eru orðin svo flókin – þurfum að stækka þessar stjórnsýslueiningar.
- Gera starf kjörinna fulltrúa að starfi – að menn þurfi að geta sinnt þessu að fullu.



- Úrbætur geta komið með stækkun sveitarfélaga.

#### **Um sameiningu sveitarfélaga.**

- Almenn enginn sérstakur vilji til að sameinast hjá minni sveitarfélögum.
  - hvað með virkni?
  - fárhagslegur ávinningur lítill.
- Líta á Eyþing sem eitt svæði – framtíðin er eitt sveitarfélag – ekkert annað raunhæft – talmarkaðri sameining er sársaukafull.
- Forsendur sameiningar - eins og er eru þær engar hjá minni sveitarfélögum og þá til hvers?

#### **Umræða um stöðuna í dag – þ.e. af hverju tókst ekki að safna sveitarfélögum á Eyjafjarðarsvæðinu saman til viðræðna, sbr. erindi Akureyrar.**

- Sameining á Eyjafjarðarsvæðinu – ekki framundan í næstu framtíð. – hvað gerðist?
- Ekki nógu vel undirbúið – ekki nógu gott orðalag.
- Þarf að spyrja öðruvísi (Dalvík og Svalbarðströnd ætla að halda áfram).
  - Íbúarnir eiga að hafa síðasta orðið.
- Ekki þvingaðar sameiningar - nema að ríkið komi með lögþvinganir.
- Sameiginlegir hagsmunir gagnvart ríkisvaldinu – sameina kraftana.
- Ítrekað að tillagan (frá Akureyri) gekk út á að ræða þá kosti sem eru til staðar.
- Eyjafjarðarsveit – ekki einu sinni skoðað. Enginn gefið sig fram sem er ósáttur við ákvörðun sveitarstjórnar.
- Hvaða þjónusta mun batna ef sameinað?
- Samstarf á milli sveitarfélaganna. Gengið vel – engir hnökrar.
- Ekki ótti við sameiningu – er ekki alveg svo að litlu sveitarfélögin séu hreppsómagar.
- Sameiningarmál – oftast taka tilfinningarnar yfir rökhyggjuna.
- Enn ítrekað hvernig staðið var að framkvæmdinni – Akureyri fór ekki vel í málið.

#### **Samstarf sveitarfélaga um verkefni – verkefnaflutningur.**

- Sveitarfélögin eru í miklu samstarfi um verkefni.
- Með tímanum getur það orðið að forsendum sameiningar.
- Góð fjárhagsleg heilsa meðal sveitarfélaga í svæðinu.

#### **Mikilvægt að fá sem flest verkefni – er best sinnt í nærsamfélaginu.**

- Verkefni góð og mikilvæg – að fá fjármagnið með er annar handleggur.
- Samstarfið í landshlutasamtökunum gott en ekki rétt eða æskileg leið að treysta á að verkefni séu flutt til sveitarfélaga og unnin af samtökum sem hafa ekki stjórnsýslulega stöðu.
- Sóknaráætlun og fleira slík verkefni og fjármagn til skiptanna - vaxandi áhyggjur af því.
- Ef ekki verða gerðar breytingar á t.d. lögum þarf þriðja stjórnsýslustigið – takast á við verkefni framtíðarinnar – og trúlega ekki vilji til þess.

#### **Verkefni framundan**

- Könnun Bygðastofnunar á þjónustusókn á svæðinu hefur verið ákveðin.
  - hefur áhrif á næstu skref.
- Þurfum að takast á við framtíð sem verður ekki sú sem við lifum nú í dag.
- Snúa bókum saman til að takast á við höfuðborgarsvæðið.
- Samskipti milli sveitareflaga góð – ræða saman um aðferðafræði.

#### **Hvað á ríkið að gera? – samstarf ríkis og sveitarfélaga**

- Lágmark á íbúafjölda.
- Tekjuskiptingin – hana þarf að taka upp – gengur ekki.
- Búa til stefnu hjá stjórnvöldum - Hvernig á mæta framtíðinni.

Fundi slitið kl. 11.20

## Fundur á Húsavík haldinn 7. mars 2017 á Fosshótelu og hófst hann kl. 13.15.

Mættir: Sif Jóhannesdóttir, Kristján Þór Magnússon og Óli Halldórsson frá Norðurþingi, Dagbjört Jónsdóttir frá Þingeyjarsveit, Þorsteinn Gunnarson frá Skútustaðahreppi og Pétur Þór Jónsson frá Eyþingi.

1. Formaður verkefnisstjórnar Eyrún Sigþórsdóttir kynnti verkefnið.
2. Stefánía Traustadóttir sérfræðingur í IRR fór yfir stöðuna í ráðuneytauppskiptingunni og verkefnaflutningi (byggðamál) og kynnti áherslur ráðherra um tengingu áætlana og stefnumótun um framtíð og þróun sveitarstjórnarstigsins.
3. Eyrún kynnti síðan forsendur og niðurstöður könnunar á viðhorfum íbúa til sveitarfélaga og verkefni þeirra. Lagði áhersla á að inntak spurninga tæki mið að meginmarkmiði (hvað er sveitarfélag) og fjórum undirmarkmiðum verkefnisins. Hún gerði stuttlega grein fyrir aðferðafræðilegum þáttum varðandi framkvæmd könnunarinnar og urðu um þá nokkrar umræður. Benti t.d. á að svör um þjónustu eru ekki vegin með tilliti til stærðar sveitarfélaga.

Aldís hóf svo umræðuna.

### 4. Umræður um könnunina

- Spurt um hlutfall þeirra sem eru undir 30.
- Mikil umræða um hvernig íbúar hafa samskipti við stjórnsýslu
- Aftur athugasemdir vegna þess að þjónustubættirnir voru ekki aðgreindir.
- Stundum mótsagnir í svörum og hvernig er hægt að túlka það.

### 4. Almenn umræða

#### Um sameiningu sveitarfélaga.

- Könnunin dregur fram það sem er jákvætt í litlu sveitarfélögum.
- Umræðuvettvangurinn (þ.e. sveitarstjórnin sjálf) hverfur við landfræðilega umfangsmiklar sameiningar. Reynsla Norðurþings.
- Sveitarstjórnarmaðurinn er talsmaður – berst fyrir sveitarfélagið sitt – þetta tapaðist í sameiningunum.
- Það er höfuðborgarsvæðið sem á að sameinast - mesta hagræðingin.
- Það kallast á við hlutverkið – að þú ert að fást við hagræðingu og það kallar fram ósanngjarna umræðu gagnvart minni einingunum.
- Þrjár leiðir að eflingu/stækkun sveitarfélaga.
  - skikkuð sameining – lögbvingun
  - nauðbeygð – eru búin
  - sameining um eitthvað - þessi punktur vandfundinn.

#### Ef kemur til sameiningar – skiptir máli hvernig og hvert skuli stefna – er hægt að gera ráð fyrir breytingum?

- Sveitarfélagið - samningar m.a. um póstburð, internet - þjónustu (alla Raufarhöfn).
- Um hvað snýst þetta? Aðgangur að nærþjónustu.
- Stjórnsýsla – hagræðing – fækka um tvo sveitarstjóra – er að þokast í rétta átt.

#### Samstarf er skynsamleg nálgun – sameining er þyrnir í augum margra.

- Leiðandi sveitarfélag – samstarfsverkefni.

#### Hvað er framundan?

- Breytingar frá því að síðast var kosið um sameiningu – Skútustaðahreppur.
- Unga fólkið hefur önnur viðhorf – kynslóðaskipti í öllu – vel menntað fólk sér kosti við stærri heildir.

#### Hvernig getur ríkið stuðlað að stærri og öflugri sveitarfélögum?

- Rauður þráður – fleiri tekjupósta – fá stærri sneið af kökunni.
- Eitt skref í einu.
- Gulrætur – hvað getur ríkið gert?
- Jöfnunarsjóður.

- Ef sameining eða stærri sveitarfélög er markmið ríkisvaldsins – þá þurfa að vera skýrir fjárhagslegir hvatar.
- Gulrætur skipta megin máli.
- Stjórnsýsluna vantar afl til uppbyggingar.
- Vantar stefnumótun – alltaf verið að moka flórin.
- Ríkið þarf að vinna sína vinnu – vandaða stefnumótun til lengri tíma
- Ríkið þarf að taka ákvörðun ef á að hugsa í stærri einingum.
  - á að byggja upp 3 stigið eða stækka sveitarfélögin.
- Sóknaráætlanir – færa verkefni til landshlutasamtaka – landsbyggðakerfi (gagnrýnir það módel) landshlutasamtök.

#### **Annað.**

- Stærðarhagkvæmni – hver er hún? – vitnað í Gunnar Helga.
- Þegar öflugir aðilar hörfa (kaupfélag - útgerðir) hver er staða sveitarstjórnarinnar – hvað getur hún gert?
- Löggjafinn – lágmarksíbúafjöldinn – á hann að vera 1.000?

#### **Staðbundin umræða.**

- Samgöngubætur - endalaus umræða – m.a vegna þess að umsamdar áætlanir standast ekki.
- Þörf á þjónustukönnun Byggðastofnunar - hvert sækir fólk þjónustu?
- Landfræðin skiptir máli – sameining Norðurþings í raun hálfgerður bastarður – vantar alltof mikið af Suður-Þingeyjarsýslu.
- Raufarhöfn – umræðuvettvangurinn er farinn - en samt er mikið gert þar. Þrátt fyrir allt er búið að gelda samfélagið.
- Landfræðilegar aðstæður skipta miklu – er hægt að breyta sveitarfélagamörkum?
- Hvað getur styrkt sveitarfélag? Bent á lágvöruverslun.
- Rætt hvort sameining geti gengið til baka - t.d. Fnjóskadal – þar hefði verið skynsamlegra að fara vestur (til Eyjafjarðar/Akureyrar).

#### **Starf sveitarstjórnarmannsins.**

- Erfitt að fá fólk til vinnu að sveitarstjórnarmálum.
- Þarf að búa til starfsstétt sem heitir sveitarstjórnarfólk - allir mjög sammála.
- Ef á að efla stjórnsýslustigið þarf að viðurkenna störf kjörinna fulltrúa sem vinnu.
- Þá þarf að borga laun.
- Mikil umræða um aðstöðu kjörinna fulltrúa.
- Sameining getur kallað á öflugri stétt – meiri möguleika.

Fundi slitið kl. 15.00

### 10.4.1 Fylgiskjal 5 – samantekt funda í landshlutum

Verkefnalýsing	Stærri, öflugri og sjálfbær sveitarfélög	Breytt verkaskipting ríkis og sveitarfélaga	Markviss samskipti ríkis og sveitarfélaga	Nýting rafrænnar tækni við stjórnsýslu	Lýðræðisleg þátttaka íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum
<p>Verkefnastjórn</p> <p>Stjórnsýslueining, hluti af framkvæmdavaldinu</p>	<p>Hagræðing minni yfirbygging. Afl til uppbyggingar, svæði vinni saman að framtíðarsýn. Fækkun sveitarfélaga er lykilatriði til að þau öðlist nægilegan styrk til að takast á við sjálfbærni. Lítil sveitarfélög vantar slagkraft til að sækja fram fyrir hönd íbúa. Flókin stjórnsýsla þarf að stækka einingarnar. Leggja áherslu á sameiningu stjórnsýslueininga ekki samfélaga. Óttinn við að missa aðgang að stjórnsýslunni. Sterkari stjórnsýsla. Sérhæfing starfsmanna meiri í stærri einingum. Stjórnsýslumening betri. Það stóra (leiðandi) þarf að kunna að vera stærsta sveitarfélagið í samtali um sameiningar. Hver er skynsemin? Sameiningar gangi til baka. Sameining sveitarfélaga er jöfnunaraðgerð. Vantar höfuðborgarstefnu. Skiptar skoðanir (50/50) um sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sumir segja já meðan aðrir segja nei alltof stórt, ríki í ríkinu frekar skipta niður í minni einingar. Of hröð endurnýjun í sveitar-</p>	<p>Vantar stefnumótun, hvernig á að mæta framtíðinni. Óréttlátt að bera saman og gera sömu kröfur til allra sveitarfélaga. Umræða um A og B sveitarfélög. Heilbrigðisþjónusta af hálfu ríkisins í molum. Framhaldsskólinn algerlega borðleggjandi. Börn til 18 ára í „grunn“skóla heima. Verkaskipting skýr, umgjörð skýr.</p>	<p>Umræðan endurtekur sig, lítið áunnist, allt fast. Þarf að fara djúpt í umræðuna, skiptingu landsins, landshluta og sveitarfélög. Grunnurinn er vantraust sveitarstjórnarstigins gagnvart ríkinu. Vantar stefnumótun, markvissa tímasetta áætlun um flutning verkefna, 6–10 ár. Sáttmáli íbúa, sveitarstjórnar, stjórnvalda, þar sem horft er 10–15 ár fram í tímann. Fleiri verkefni, ríki og sveitarfélög þurfa að vinna 12-20 ára áætlun um hvaða verkefni eiga að vera hjá sveitarfélögum og hvenær. Óskastaða, vönduð langtíma stefnumótun, 7 ára verkefni, gera umgjörðina reglulegri. Einfalda verkefni og fela sveitarfélögum aukna ábyrgð. Setja lög um lágmarks íbúafjölda, skiptar skoðanir. Ekki valdboð vinna stefnumótun til lengri tíma saman. Skilgreina lágmarksfjölda, jafnvel fjölga í þrepum. Ódýr leið og skilvirk að fara út í lágmarksfjölda í sveitarfélaga Sameiginlegir hagsmunir gagnvart ríkisvaldinu, sameina krafta. Aukið vægi í samskiptum við ríkið ef sveitarfélög eru færri og stærri.</p>	<p>Hrista upp í stjórnsýslunni. Setja meiri pening í Fjarskiptasjóð. Mínnar síður allt of flókið. Allt að vera á Facebook. Þarf að einfalda viðmót, of flókið fyrir eldra fólk. Þetta er framtíðin, en ekki smíða rándýr kerfi utan um þetta. Danir mjög framarlega á þessu sviði.</p>	

	<p><i>stjórnnum og mikill tregi til þátttöku.</i> Lenging kjörtímabils eyðir skammtímahugsun. Fjölga í sveitarstjórnnum. Starfsstétt sveitarstjórnarfólks, vinnur á skrifstofutíma. Erfitt að manna nefndir í minni sveitarfélögum. Helsti kostur sameiningar er efling starfsumhverfis kjörinna fulltrúa. <i>Þriðja stjórnsýslustiginu hafnað</i>, en ef ekki verða breytingar á t.d. lögum þarf þriðja stjórnsýslustigið til að takast á við verkefni framtíðarinnar, trúlega ekki vilji til þess.</p>		<p>Stærri sveitarfélög greiðari aðgang að ríkinu. Skiptir ekki máli hver situr í stjórn, skrifstofustjórar og sérfræðingar ráða för. Embættismenn í ráðuneytum koma gölnum málum í gegn um þingið og sveitarfélög borga. Snúa umræðu við sveitarfélög, gagnrýni, álögur frá þingi og hætta að tala um auknar tekjur. Vandaðri vinnubrögð við gerð laga og reglugerða og samlestur við aðra lagatexta sem skarast.</p>		
<p>Framkvæmdaraðili þjónustu</p>	<p>opinberrar</p> <p>Sameining snýst um aðgang að nærþjónustu. Byggðastofnun, <i>hvert sækir fólk þjónustu</i>, hefur áhrif á næstu skref. <b>Gulrót frá ríkinu</b> taka tillit til landfræðilegra aðstæðna, samgöngubætur (vegir, brýr, göng), þrífösun rafmagns, mikil áhersla á fjarskipti. <i>Kostnaður við að veita lögbundna þjónustu (t.d. launakostnaður) eykst stöðugt.</i> Sértækar byggðaaðgerðir vegna aðstöðumunar sveitarfélaga. Úrbætur geta komið með stækkun sveitarfélaga. Hvaða þjónusta mun batna við sameiningu? Sértæk þjónusta er dýr á hún á að vera á forræði sveitarfélaga. Erum sterkari saman, byggt á mati og hlutverki sveitarfélaga. Hlutverk sveitarstjórnarmanna er að efla og tryggja þá þjónustu</p>	<p>Eitt skref í einu. <i>Hvernig verður þjónustubörfin til ?</i> <i>Mikilvægt að kortleggja þjónustuna og ná samkomulagi hvað er sveitarfélaga og hvað ríkisins.</i> <i>Almennt viðhorf sveitarstjórnarmanna að sveitarfélög séu betur til þess fallin að veita nærþjónustu en ríkið.</i> Fleiri verkefni eflir sveitarfélögin. Lýðheilsumál, forvarnarstarf sett á sveitarfélög en ríkið fær ávinninginn. Núverandi fyrirkomulag er ekki að virka, hvers vegna? Fleiri verkefni breikka atvinnugrundvöll. Sóknaráætlanir, ekki búa til tvöfalt kerfi. Sóknaráætlanir ekki staðið við tímasetningar og fjármagn – togstreita.</p>	<p><i>Flutningur málefna fatlaðra tókst ekki sem skyldi. Gagnrýnt að málefni fatlaðra var ekki fært til sveitarfélaga heldur í „samstarf“.</i> Verkefnið/rekstur þess falið í Jöfnunarsjóði, byggðasamlögum eða öðrum samstarfsformum, sem ekki hafa stjórnsýslulega stöðu og utan ársreikninga sveitarfélaga. Kallar á endalaus átök við ríkisvaldið. Borið saman við grunnskólann sem verkefni sem efla sveitarfélögin. <i>Vilja fleiri verkefni en sporin hræða. Sveitarfélög taka yfir verkefni án þess að það sé um það samið heildstætt (ljósleiðari).</i> <i>Skuggi grunnskólans.</i> Tilraunasveitarfélög um heilbrigðismál, gengið vel, eftl sveitarfélagið. Ríkið tekur einhliða og án samráðs tekið ákvarðanir í öllum málum, stórum sem smáum. <i>Taka ákvarðanir með þarfir íbúa</i></p>	<p>Aðstoða sveitarfélög í samstarfsverkefnum, bjóða saman út og efla hvert sveitarfélag, sameiginleg þróunarverkefni. Ríki og sveitarfélög ættu að geta leitað til miðlægs batterís. Sambandið þarf að vera miðlægt, kostar að byggja upp kerfin, allir að finna upp hjólið.</p>	<p>Upplýsa íbúa um hvað felst í rekstri sveitarfélaga t.d. hvað eru lögbundin verkefni. Það þyrfti að koma upp kerfi þar sem íbúar og ríkið geti átt beint samtal. Sveitafélögin of mikið háð ákvörðunum af hálfu ríkisins en íbúar gera sveitarfélögin að svarta Pétri sem hafa þó ekkert um málin að segja.</p>

	<p>sem íbúar eiga rétt á. Sameining tryggir betri og fjölbreyttari þjónustu, tala um það ekki sparnað. Við sameiningu eykst krafan um þjónustu.</p>	<p><i>Rökrétt að færa fleiri verkefni m.t.t. framtíðarúrlausnarefna sveitarfélaga.</i> Verið að einblína um of á verkefnaflutning.</p>	<p><i>og þeirra sem þurfa að nýta þjónustuna í huga.</i> <i>Mikilvægt að ákveða hvaða þjónustustig hvert sveitarfélag veitir, samvinna og verkaskipting skiptir hér máli.</i> Íbúar gera ekki greinarmun á hver veitir þjónustuna, ríki eða sveitarfélag. Ríkið tekur einhliða ákvarðanir um að skerða þjónustu, misbeiting valds (póstur,sýslumenn, lögregla ofl). Vantar byggðastefnu, meiri jöfnunaraðgerðir, s.s. skattaívilnanir.</p>		
Lýðræðisvettvangur	<p>Umræðuvettvangurinn hverfur. Sveitarstjórnarmaðurinn er talsmaður, berst fyrir sveitarfélagið sitt, hverfur við sameiningu. Íbúar eiga að hafa síðasta orðið varðandi sameiningar. Kosningar um sameiningar slíta samfélög í sundur, það á ekki að setja þau í þá aðstöðu. Setja lög um sameiningar. Vantar umræðugrundvöll fyrir sjónarmið ungs fólks.</p>				<p>Sameining eykur mögulega lýðræði hinna sterku en engin trygging fyrir því að íbúar hinna minni hafi áhrif. Hafa íbúa með í ráðum, ekki bara kjósa. Hverfa- eða svæðisráð í fjölkjarna sveitarfélögum. Íbúalýðræði hvernig á að skilgreina, mikilvægt að fólk geti haft áhrif. Mikilvægi upplýsinga. Er nóg að fólk viti af möguleika þess að hafa áhrif.</p>

Samfélagsleg eining	<p><i>Íbúapróun, aldur, kyn, menntun, erlendir ríkisborgarar og innflytjendur, farandverkafólk, flutningar úr dreifbýli í þéttbýli.</i></p> <p>Íbúar af erlendum uppruna lenda í félagadstoð eiga ekki lífeyrisréttindi.</p> <p>Hagræðing í sameiningu, kallar fram ósanngjarna umræðu gagnvart þeim minni.</p> <p>Horft til lítilla og stórra, ekki hægt að bera saman.</p> <p><i>Þjónusta sem ekki er lögbundin, íþróttir, menning o.þ.h. skipta máli hvað varðar gott mannlíf.</i></p> <p>Sameiningar þrjár leiðir: lögþvingun, nauðbeygð, um eitthvað verkefni.</p> <p><i>Lög um lágmarks íbúatölu, skiptar skoðanir, kannski eina leiðin.</i></p> <p>Sameining ýtir undir fólksfækkun. Viðhorfsbreyting ungs menntaðs fólks það sér kostina við stækkun.</p> <p><i>Skólinn er hjarta hvers samfélags.</i></p> <p>Ræða skólamál meira út frá faglegu sjónarmiði en fjárhagslegu. Fjarkennsla v.s. félagslegi þátturinn.</p> <p><i>Sköpun atvinnutækifæra fjölgar fólki.</i></p> <p>Tekur tíma að rækta samfélagsþáttinn í sameinuðu sveitarfélagi en það hefst.</p> <p>Tekur 12 ár að sameina sveitarfélag.</p> <p>Samskipti í gegnum börnin sameinar (skólamál).</p> <p>Auðkenni/sérstaða sveitarfélaga hverfur við sameiningu, vilt búa í þorpi.</p>				
---------------------	--	--	--	--	--

<p>Samstarf sveitarfélaga</p>	<p>Skynsamlega nálgun, leiðandi sveitarfélag þjónustar hin. <i>Núverandi sveitarstjórnarskipan er haldið við með samstarfi. Samstarf er ekki yfirfersla á skyldum og verkefnum.</i> Samvinna er ekki það sama og efling. Samstarf sveitarfélaga getur orðið að sameiningu. Byggðasamlög hvað gerist ef upp kemur ágreiningur og þeim verður slitið. Taka ákvæði um byggðasamlög út úr lögunum. Nota byggðasamlög til að litlu sveitarfélögin nái að uppfylla skyldur sínar. Samskipti sveitarfélaga góð, ræða saman um aðferðafræði. Ná samkomulagi við nágretta er af hinu góða. <i>Mikið flækjustig.</i> Næst minni árangur því lægsti samnefnari verður niðurstaðan, þ.a.l. engin framþróun.</p>		<p>Prófa betur ýmis samvinnuform. <i>Staða landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.</i> Meiri formfesta í samstarfs-samningum, þeir leiði til sameininga. Kostir og gallar við landshlutasamtök, virkar best þar sem er góð samvinna og traust. Almenningsamgöngur settar á sveitarfélög, aldrei spurð. Innleiða markvissa samráðsferla (rökræðukannanir) á milli sveitarfélaga til að stuðla að frjálsum sameiningum.</p>		<p><i>Lýðræðishalli</i> ákvarðana kjörinna fulltrúa og íbúar hafa enga aðkomu. Óskilvirkni, umboðsvandi. Enginn minnihluti sem veitir aðhald.</p>
<p>Fjármál sveitarfélaga</p>	<p><i>Fleiri tekjupósta, fá stærri sneið af kökunn.</i> „<i>Gulrætur</i>“, stjórnvöld verða að koma með skýra fjárhagslega hvata. Fjárhagslegur ávinningur lítill sem enginn af sameiningum, þ.a.l. enginn vilji. Sparnaður við sameiningu kemur fram hjá ríkinu, ekki sveitarfélögum.</p>	<p><i>Taka tekjuskjortinguna upp í heild sinni, vantar stefnumótun.</i> Útgjaldajöfnun röng nálgun sem kallar á umræðu um að láta tekjurnar vera til ráðstöfunar þar sem þær verða til. Frekar horfa á virðisaukann og hækka útsvar. Vega útgjöld v.s. tekjur =&gt; jöfnun breytist. Skipt útsvar. Óréttlát fasteignagjöld. Breyta því hvernig fasteignamat er ákveðið. Fasteignagjöld í gegnum Jöfnunarsjóð. <i>Tryggt að fjármagn (tekju-</i></p>	<p>Í dag, slagur við excel skjal. <i>Jöfnunarsjóður ógagnsær, reglurnar vinna gegn jöfnun, svifa-seinn, viðheldur og plástrar ríkjandi skipan.</i> <i>Vantar stefnumörkun fyrir Jöfnunarsjóð.</i> Af hverju bara útsvar í Jöfnunarsjóð, ekki allar álagðar tekjur. <i>Jöfnunarsjóður hætti að viðhalda ósjálfbærum sveitarfélögum (hátt hlutfall tekna úr Jöfnunarsjóði) en í stað þess verði innbyggður hvati til sjálfbærni.</i> <i>Jöfnunarsjóður fylgir sveiflum í stað þess að vinna gegn þeim.</i> <i>Sanngjarnt kostnaðarmat á verk-</i></p>		



		<p>stofnar) fylgi verkefnum, stórum og smáum.  Vantar fjármagn, endalaust tog og átök um fjármagn.  Dregur úr krafti sveitarfélaga að taka við verkefnum sem ekki fylgir nægt fjármagn.  Bent á að 62% fari í skólana og uppi eru auknar kröfur um þjónustu við börn og fjölskyldur.  Innviðir vanræktir vegna fjárskorts.  Innviðir sem bjóða íbúum upp á nútíma þjónustu.  Sóknaráætlun og fleiri slík verkefni, fjármagn til skiptanna ekki nægt.  Gráu svæðin, klára þann frágang.</p>	<p>efnum sem unnið er á jafnréttisgrundvelli og byggir á raunverulegu mati.  Stærðarhagkvæmni þörf á að greina reksturinn sérstaklega í stærri sveitarfélögum.  Sérkennilegur fundur á kynningu á LOF 21.feb.2017.  Embættismenn með völd í stað fjárlaganefndar, þingmenn munu hafa minni áhrif.  „Kjördæmapot“, neikvæð merking en þarf að stunda á meðan ekki er réttlæti í samskiptum.</p>	
--	--	--	--	--

## 10.5 FYLGISKJAL 6 – SAMANTEKT FRÁ LANDSPINGI SAMBANDS ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga, haldið í Reykjavík 24. mars 2017.

#### Kynning á verkefninu, Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga.

Kynningin á verkefninu var tvíþætt:

1. Kynning formanns verkefnisstjórnar Eyrúnar I. Sigþórsdóttur og Aldísar Hafsteinsdóttur fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í verkefnisstjórn. Kynninguna má nálgast á meðfylgjandi slóð. <http://www.samband.is/media/landsting-2017/EyrunIngibjorg.pdf>

2. Umræður á borðum þar sem þingfulltrúar brugðust við kynningunni og ræddu sín sjónarmið í almennum umræðum. Verkefnisstjórn hafði undirbúið nokkrar spurningar/gátlista og var umræðunni stýrt af umræðustjórum.

Hér á eftir fylgja spurningarnar/gátlistinn sem hafður var til hliðsjónar við umræðurnar og samantekt af umræðum af öllum borðum. Starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga voru borðstjórar og unnu þessa samantekt fyrir verkefnisstjórnina sem er birt hér svo til óbreytt.

Verkefnisstjórnin vann með þessar niðurstöður á sama hátt og niðurstöður úr öðrum samtölum og samráði en saman eru þær bæði grundvöllur og rökstuðningur fyrir tillögum hópsins.

#### *Inngangur (lesinn upp fyrir þátttakendur):*

Frá árinu 1986 hafa stjórnvöld staðið fyrir aðgerðum/átökum til að efla sveitarstjórnarstigið. Nú þrjátíu árum síðar erum við enn að tala um aðgerðir og stefnumótun til að efla sveitatstjórnarstigið. Sameining sveitarfélaga hefur verið rauði þráðurinn í umræðunni og tillögum stjórnvalda í að efla getu sveitarfélaga til að taka við verkefnum frá ríkisvaldinu og til að bera ábyrgð á skipulags- og umhverfismálum í byggðalaginu. Væntingar og áætlanir um sameiningar hafa oft ekki gengið eftir og verið felldar í kosningum, og mörg sveitarfélög hafa valið formlegt samstarf um rekstur og þjónustu fyrir íbúa frekar en sameiningu.

Fyrir liggja einnig miklar áskoranir sem íslensk sveitarfélög þurfa að takst á við á komandi árum. Þetta eru atriði eins og breytt aldursamsetning þjóðarinnar, sem þýðir hærra hlutfall aldraðra íbúa í sveitarfélögum; og áframhaldandi fólksflutningar frá dreifbýli í þéttbýli sem og aukinn fólksflutningur erlendis frá. Hvort tveggja er að hafa mikil áhrif á íbúasamsetningu sveitarfélaga.

#### **Spurningar:**

**Verkefnisstjórn hefur verið falið að koma með tillögur um að efla íslenska sveitarstjórnarstigið:**

**1 Með stærri, öflugari og sjálfbærum sveitarfélögum;** [hér þýðir „sjálfbær“ geta sveitarfélags til að viðhalda sér á uppbyggilegan hátt, hvort sem er fjárhagslega, félagslega og umhverfislega]

- a. Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?
- b. Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?

**2 Með því að efla getu sveitarfélagana sem framkvæmdaðila þjónustu við íbúa;**

- a. Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?
- b. Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?

**3 Með markvissari samskiptum ríkis og sveitarfélaga;**

- a. Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?
- b. Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?

## Samantekt af umræðum af öllum borðum.

1. Með stærri, öflugari og sjálfbærum sveitarfélögum; [hér þýðir „sjálfbær“ geta sveitarfélags til að viðhalda sér á uppbyggilegan hátt, hvort sem er fjárhagslega, félagslega og umhverfislega].

### a. Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?

- Stærri og fjölbreyttari tekjustofna m.a. vegna aukningar ferðamanna. Skoða að innleiða aftur aðstöðugjöld.
- Menn þurfa að móta stefnu um þróun sveitarstjórnarstigsins.
- Vilja umræðu um þetta mál á vettvangi sveitarfélaga.
- Það felst tækifæri í sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og á vettvangi sveitarfélaganna almennt. Fækkun sveitarfélaga er lykilatriði til að þau öðlist nægjanlegan styrk til takast á við sjálfbærni (og önnur verkefni, dæmi rekstur lítilla skóla).
- Fundarmenn vilja breyta því hvernig fasteignamat er ákveðið. Sömuleiðis breyta lagaheimildum vegna innheimtu gistináttgjalds.
- Athugað verði hvernig skattinnheimta er vegna fiskeldis.
- Fasteignaskattur af vindmyllum.
- Ekki sammála um leiðirnar – landfræðilegir þröskuldar. Það þarf að koma á aukinni samræðu sem virðist erfitt að koma á án þess að hún einkennist af fyrirframgefnum hugmyndum um hugsanlega þröskulda sem menn komast ekki yfir. Tilfinningar trufla einnig umræðuna mikið.
- Skapa grundvöll að raunhæfum möguleikum til stækkunar sveitarfélaga.
- Íbúum virðist standa á sama um hvaðan þjónustan kemur, bara að hún sé til staðar. Ekki fyrr en þjónustan fer að brotna sem íbúar fara að hafa skoðun á því.
- Staðan er ekki með öðrum hætti nú en áður var. Engin ný lögbundin verkefni kalla á breytingar. Hins vegar hafa kröfur íbúanna um ólögbundin verkefni aukist og tækninni hefur fleygt fram og fjarlægðir skipta minna máli en áður. Eftir sem áður eru sömu rök í dag og áður með og á móti sameiningu.
- Brýnt er að skilgreina hvað átt er við með stærri sveitarfélögum (er það fjöldi íbúa eða landfræðileg stærð?). Oft er það ekki endilega fjöldi íbúa sem skiptir sköpum þegar kemur að þeirri þjónustu sem þarf að veita. Hagkvæmnin í fjölda íbúa getur farið fyrir lítið ef sveitarfélagið er landfræðilega stórt. Það þarf að fara yfir vegalengdir.
- Möguleg tækifæri geta falist í sameiginlegum áætlunum (s.s. gerð svæðisskipulaga, viðbragðsáætlana, hússnæðisáætlana, sóknaráætlana, áætlana um meðferð úrgangs og fleira).
- Ekki er sjálfgefið að stærri sveitarfélög séu sjálfbærari en þau minni.
- Ekki eru allir sammála því að sameiningu eigi að lögbinda, heldur verði það ákvörðun sveitarfélaganna sjálfra.
- Samvinna minni sveitarfélaganna er lykilatriði.
- Almennur áhugi var í hópnum um sameiningu sveitarfélaganna, jafnvel var rætt um að ganga svo langt að fækka þeim í níu eins og hugmyndir SA hafa gengið út á.
- Sameining yrði ekki út frá landfræði en tekið var sem dæmi að Sveitarfélagið Hornafjörður er 200 km langt og fjarlægðin frá Vík í Mýrdal og til Reykjaness er álfka löng.
- Málefni fatlaðs fólks voru flutt beint til byggðasamlaga sem hafði í för með sér að málaflokkurinn var fjær kjörnum fulltrúum en áður.
- Stærri sveitarfélög eru ekki endilega sjálfbærari en hin minni, leiðandi spurning. Sameining eykur mögulega lýðræði hinna sterku en engin trygging fyrir því að íbúar hinna minni hafi áhrif.
- Ekkert nýtt í verkefninu núna, tækifærin hafa alltaf verið til staðar.
- Sameina. Þarf meiri hvata. Stefnumörkun að ofan. Ekki sjálfgefið að stór sveitarfélög séu betri.
- Samvinna. Efla samvinnu milli sveitarfélaga.
- Styrkari tekjustofnar.

- Vera jákvæð fyrir sameiningu sveitarfélaga. Skiptir máli ef frumkvæði kemur frá kjörnum fulltrúum. Þarf að vinna vel að undirbúningi. Nauðsynlegt að byrja að því að sameina allar stofnanir sveitarfélaganna. Samngjarnari skipting fjármuna milli ríkis og sveitarfélaga.
- Sameining mun skapa tækifæri til að efla stjórnsýslu sveitarfélaganna, s.s. í skipulagsmálum, félagsþjónustu o.s.fr..
- Rekstarhagræði í sameiningu þjónustustofnana, rekstri fasteigna o.s.fr.
- Í nýsköpun og atvinnu liggja tækifæri. Viðhald atvinnulífsins.
- Sjálfbærni er fólgin í fjárhagslegu sjálfstæði.
- Breyta tekjustofnum sveitarfélaga.
- Menntun sem getur haldið börnum í byggð.
- Tækni og ljósleiðari um allt land.
- Fjarþjónusta.

#### **b) Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?**

- Jöfnunarsjóður hætti að viðhalda ósjálfbærum sveitarfélögum en í stað þess verði innbyggður hvati til sjálfbærni.
- Afnema það óréttlæti að lítil sveitarfélög með sérstaka staðbundna tekjustofna s.s. vegna fasteignagjalda, geti komist upp með að þurfa ekki að vera sjálfbær um sína þjónustu.
- Innleiða markvissa samráðsferla (rökræðukannanir) á milli sveitarfélaga til að stuðla að frjálsum sameiningum.
- Nauðsynlegt að fá lög sem ákvarða lágmarksstærð sveitarfélaga og lágmarks skyldur þeirra.
- Samgöngubætur.
- Jöfnunarsjóður komi inn með hvatafjármagn.
- Skilgreina betur fjárhagslega hvata sem hvetja sveitarfélög til sameiningar. Endurskoða starfsemi Jöfnunarsjóðs sem viðheldur núverandi fjölda sveitarfélaga um leið og þau hafa ekki styrkleika til að veita íbúum lögbundna þjónustu. Stækkun sveitarfélaga gerir t.d. skólakerfið almennt hagkvæmara sem og annan rekstur.
- Innleiða aðferðir til að bæta hagsmuni minni sveitarfélaga við sameiningu sveitarfélaga.
- Í stað þess að sameina ætti frekar að auka samstarf um dýrari þjónustu (s.s. barnavernd, félagsþjónustu, sálfræðiþjónustu) = sveitarfélögin eiga að vinna meira saman.
- Þarf að stokka upp tekjustofna og efla sveitarstjórnarstigið. Endurskoða lög um tekjustofna sveitarfélaga. Alltaf verið að bæta við verkefnum en tekjuramminn breytist ekki. Ákveða til lengri tíma þau verkefni sem sveitarfélög geta tekið yfir frá ríki. Endurskoða framlög frá Jöfnunarsjóði.
- Efling tekjustofna sveitarfélaga - stækkun sveitarfélaga - skapa hvata til sameiningar.
- Stjórnvöld þurfa að móta stefnu og taka ákvörðun um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, sem og tekjuskiptingu. Skilgreina þarf hver þjónustar íbúana og í hverju grunnþjónusta felst þannig að hún sé með ásættanlegum hætti. Ríkið má ekki vera stíkk frá varðandi verkefni og skipulag sveitarstjórnarstigsins. Það þarf líka að hafa stefnu um þessi málefni,
- Það skiptir máli hvort sveitarstjórnir eru að sinna ákveðinni þjónustu. Mögulega þarf að skilgreina hvaða lágmarksþjónustu þarf að veita (af sveitarfélaginu sjálfu, ekki aðkeypta) til þess að sveitarfélag teljist sveitarfélag.
- Taka ákvæði um byggðasamlög út úr lögnum.
- Leiðréttu tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
- Sértækar byggðaaðgerðir vegna aðstöðumunar sveitarfélaga.
- Að sameiningu lokinni er nauðsynlegt að ljúka verkefnum s.s. um skóla, sorphirðu og félagsheimili en það hefur ekki alltaf verið gert í fyrri sameiningum.
- Ef sameina á sveitarfélög þarf að breyta regluverki í kringum Jöfnunarsjóð þannig að hann sé gegnsærri og skilvirkari en við það næst réttlátari tekjudreifing frá ríki til sveitarfélaga. - „Gulrót“ fyrir sameiningu þarf að vera til staðar.
- 3ja stjórnsýslustigið er ekki það sem við þurfum á að halda (erum einungis 330.000), þrátt fyrir þá staðreynd er samt verið að færa sig í þá átt.

- Ef pólitískur vilji er til að taka af skarið þarf að setja ákvæði um lágmarksíbúafjölda.. Ekki endilega stuðningur við slíkar aðgerðir á borðinu.
- Engin trygging fyrir samgöngubótum þótt sveitarfélög sameinist.
- Mikilvægt að hafa gulrót til sameininga, horfa m.a. til þess að stuðningur við sameinuð sveitarfélög sé til lengri tíma en fimm ára eftir sameiningu. Norðmenn horfa til lengri tíma.
- Sameinast um fagleg verkefni s.s. um skipulagsmál. Sparar fjármagn til að veita betri þjónustu.
- Hver er tilgangur með sameiningu ef tekjur dragast saman vegna minni framlaga frá ríkinu a.m.k. miðað við óbreytt lög; að óbreyttu mun þjónusta aukast en ríkið sparar. Skapa verður fjárhagslegan hvata af hálfu ríkisins.
- Að rekstrarhagræði haldist inni í rekstri en leiði ekki til minni framlaga ríkisins. Að sveitarfélögin missi ekki tekjur sínar því útgjöldin minnka ekki í takt.
- Flókið viðfangsefni sem í raun ætti að ganga í gegnum lögþvingaða sameiningu.
- Setja inn lágmarksfjölda og skilgreina fjölda, jafnvel fjölga í þrepum.
- Talan taki mið af því að sveitarfélag standi undir sér, geti staðið undir skilgreindri þjónustu.

2. Efla þarf getu sveitarfélaganna sem framkvæmdaaðila þjónustu við íbúa;

**a) Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?**

- *Skýrari og rökréttari verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga um velferðarþjónustu sem styður* við betri þjónustu, hagkvæmni og stuðlar að fyrirbyggjandi aðgerðum.
- Skoða lengingu kjörtímabilsins. Of mikil skammtímahugsun í 4 ára kjörtímabilum.
- Málefni fatlaðs fólks. Áframhaldandi þróun.
- Rekstur flugvalla og hafna.
- Í gengum landshlutasamtökin má efla getu sveitarfélaganna til að framkvæma þjónustu.
- Fundarmenn telja að hér kæmu stærri þjónustusvæði til greina.
- Einfalda verkefni og fela sveitarfélögum aukna ábyrgð.
- Það væri æskilegt að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaganna, nær íbúunum. Þar má nefna málefni aldraðra og heilsugæslu.
- Ræða verkefnaflutning svo sem málefni aldraðra og framhaldsskóla. Einnig heilsugæslu og heilbrigðismál
- Auka tekjustofna sveitarfélaganna. Fjármagn fylgi þeim verkefnum sem ríki felur sveitarfélögum. Sveitarfélögin fara vel með fé og eru mjög vel til þess fallin að sinna nærþjónustu. Þarf að meta kostnað sem fylgir verkefnum svo ekki komi stórir bakreikningar.
- Heilsugæsla og framhaldsskóli verði á hendi sveitarfélaga, fjármagn verður að fylgja.
- Snýst um peninga.
- Horfa þarf til annarra verkefna en þeirra sem eru lögbundin.
- Starfsmenn stærri sveitarfélaga geta sérhæft sig meira en nú er í minni sveitarfélögum.
- Töluverð þróun er alltaf í gangi um samstarf sveitarfélaga og sameiginlega stefnumótun, s.s. svæðisskipulagsgerð, án þess að það leiði endilega til sameiningar á þessum tímapunkti. Mikilvægt að halda áfram á þeirri braut.
- Skýr verkaskipti og losa okkur við grá svæði.

**b) Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?**

- Aukið hlutfall sveitarfélaga í skatttekjum.
- Byggja upp þjónustusvæði vegna þjónustu við íbúa í málaflokkum s.s. menningarstarfsemi, skólamála ( tónlistarskólar), velferðarmálum og þar sem við kann að eiga.
- Tryggja þarf tekjustofna svo sveitarfélögin geti staðið undir þessum verkefnum.
- Virðist vanta raunverulegan vilja til meiri samskipta og réttar forsendur.
- Vandaðri vinnubrögð við gerð laga og reglugerða og samlestur við aðra lagatexta sem skarast.
- Þurfum að tryggja að þekking verði áfram til staðar í landshlutanum.
- Að sveitarfélög gefi ekki efir gagnvart ríkinu nema að fjármagn fylgi. Standa í lappirnar.

- Hlutverk Jöfnunarsjóðs þarf að vera gagnsærra.

### 3. Markvissari samskipti ríkis og sveitarfélaga;

#### a) Hvaða tækifæri eru nú til staðar til að vinna að þessu markmiði?

- Koma á gagnsæjum samstarfsvettvangi.
- Virkt samráð.
- Tækifæri í gengum setningu laga um opinber fjármál.
- Nýta þær leiðir sem til eru; landshlutasamtök, sóknaráætlanir og fl..
- Samskipti ríkis og sveitarfélaga hafa batnað á síðustu árum. Aukinn skilningur á milli aðila hjálpar til.
- Stefnumörkun í ríkisfjármálum er framfaraskref en ríkið þarf einnig að ljúka stefnumörkun fyrir ríkið í heild sinni og jafnframt í einstökum málaflökkum.
- Efla tengsl við þingmenn, en embættismenn ráða oft miklu.
- Fleiri bæjarfulltrúa á þing, Auka skilning á málefnum sveitarfélaga.

#### b) Hvaða breytingar og aðgerðir þurfa að eiga sér stað til að ná þessu markmiði?

- Það þyrfti að koma upp kerfi þar sem íbúar og ríkið geti átt beint samtal. Sveitafélögin of mikið háð ákvöðrunum af hálfu ríkisins en íbúar gera sveitarfélögin að „svarta Pétri“ sem hafa þó ekkert um málin að segja.
- Meiri aðkomu sveitarfélaga að breytingu laga. Það þarf að hlusta betur á raddir fulltrúa sveitarfélaga.
- Það skortir virðingu á milli aðila. Skapa þarf traust milli aðila; ríkið þarf að standa við samninga og vinna með sveitarfélögunum þegar verið er að undirbúa löggjöf.
- Auka þarf samtalið enn meira og yfirfara þarf tekjustofna.
- Lög um opinber fjármál eru ákveðin ógnun við sveitarfélögin, draga úr áhrifum Alþingis og auka vald embættismanna.
- Fara í markvissa vinnu um að eyða gráum svæðum.
- Minnstu einingarnar standa ekki undir þeim kostnaði sem þeim er ætlað að standa undir.
- Samvinna ríkis og sveitarfélaga þarf að vera í fastari og formlegri skorðum.