

Uorping Kol. á Seyðisfirði 28.-30. maí '92
 Jóna Valgerður Kristjánsdóttir:

Sveitarstjórnarmál.

Ég ætla í þessu erindi mínu að fjalla um málefni sveitarfélaganna, stjórnsýslu og verkefni.

Ég mun sleppa því að rekja forsögu eða þróun sveitarfélaganna en í stað þess ætla ég að dreifa hér á fundinum ljósriti úr ritinu Byggðapróun á Norðurlöndum, þar sem Sigurður Helgason skrifar grein um Sögu sveitarstjórna á Íslandi. Þar rekur hann í stórum dráttum sögu sveitarfélaganna frá 1097 og vitnar þar í Grágás og bók Lýðs Björnssonar, Saga sveitarstjórnar á Íslandi. Uppruni fyrstu hreppa er talinn vera fyrir tíma tíundarlaganna frá 1097. Hann segir frá sýsluskipan sem komst á um 1500 og hefur ekki mikið breyst síðan.

Mér finnst það skína í gegnum í frásögn hans að þegar sýslurnar stóðu sjálfar í skattheimtu þá hafi það stuðlað mest að því að þær urðu stjórnarfarslega sterkari einingar.

Við stofnun landshöfðingjaembættis var hins vegar allt úrskurðarvald fært til hans frá ömtunum, sem voru fjögur í landinu. Og þegar Stjórnarráðs Íslands var stofnað 1904 voru störf amtanna að mestu flutt þangað en nokkur hluti valdasviðs þeirra varð eftir hjá sveitarstjórnnum og sýslunefndum.

Mönnum, sem þá bjuggu utan Reykjavíkur, þótti það mikil afturför að flytja þannig valdið úr héraði. Síðan hefur þróunin verið á þá leið að samþjöppun valdsins er í Reykjavík í stjórnsýslunni þar.

Þannig leiddi stofnun Stjórnarráðsins til mikillar miðstýringar sem dregið hefur kraftinn úr sveitarfélögunum, enda mörg þeirra smá og fólksfækkun verið viðvarandi.

Við erum á eftir frændþjóðum okkar á Norðurlöndum en þar hefur þróunin orðið sú að dreifa valdinu út til byggðanna. Ég álít að við eigum margt sameiginlegt með Norðmönnum og gætum tekið okkur til fyrirmyndar hvernig þeir haga sínum sveitarstjórnarmálum. Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi eru þrjú stjórnsýslustig, nokkuð misjafnlega uppbyggð, en mér virðist reynslan sýna það, að áfram muni reynt að efla stjórnsýsluna í héraði. Sveitarfélögin og fylkin hafa tekið á sig aukna ábyrgð á verkum sínum, kynna sér málín vel og hafa meiri víðsýni til að bera, en ef ekkert samstarf væri með þeim á héraðagrundvelli.

Hér á landi háir það allri byggðapróun, eða hefur gert, hvað sveitarfélögin eru mörg og smá. Þau samtök sem þau hafa með sér, þ.e. landshlutasamtök sveitarfélaga, hafa ekki stjórnsýslulegt vald nema sem sveitarfélögin ákvarða þeim á grundvelli byggðasamlaga um einstök verkefni. Þau eru samráðsvettvangur og samstarfsvettvangur og hafa sem slík skilað

mörg hver góðu verki. Héraðsnefndir sveitarfélaga tóku við verkefnum sýslunefnda þegar þær voru lagðar niður og mjög er misjafnt hversu virkar þær eru. Þær hafa ekki lagaskyldu til að taka að sér önnur verkefni en þau sem sveitarfélögin fela þeim.

Mjög hægt hefur gengið að sameina sveitarfélög frá því fyrst var farið að ræða það mál. Árið 1966 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra, Eggert Þorsteinsson, nefnd til að endurskoða skiptingu landsins í sveitarfélög, en áður hafði ráðuneytinu verið veitt heimild til að sameina hreppa með færri íbúa en 100. Heimildin var þó bundin því skilyrði að samþykki sýslunefnda lægi fyrir. Reynslan sýnir að án samþykkis viðkomandi sveitarfélaga hafa sýslunefndir ekki treyst sér til að mæla með sameiningu. Lítill árangur varð því af þessari heimild.

Með nýjum sveitarstjórnarlögum 1986 er þó tekið á þessu. En þar segir í 5. gr.: Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga er 50 íbúar. Nú hefur íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en 50 í 3 ár samfleytt og skal ráðuneytið þá eiga frumkvæði að því að sameina það nágrannasveitarfélagi. Einnig má skipta hinu fámenna sveitarfélagi milli nágrannasveitarfélaga. Ég býst við að Norðmönnum þætti þetta nokkuð skondin tala því þeir tala um fámenn sveitarfélög sem séu undir 5000 íbúum.

En þarna er farið inn á nýjar brautir, ekki skiptir máli að samþykki sveitarfélags liggi fyrir. Þetta er lagaboð. Það getur verið spurning hvort slíkt fái staðist, þar sem hér er verið að taka sjálfræði af þessum íbúum.

Hægt væri að hugsa sér ýmsar forsendur með og móti slíku. T.d. að löggjafinn hafi rétt til að setja slík lög vegna breyttra aðstæðna og almenningsþörf.

En jafnframt gæti verið viðurkenndur bótaréttur sveitarfélaga, sbr. skipulagslög, þegar sveitarfélög taka lönd eignarnámi, en viðkomandi tjónþoli á rétt á bótum. Hér er vitnað til 67. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt. Og á grundvelli þeirrar greinar gæti líka orðið um ógildingu slíkra laga að ræða, ef Hæstiréttur fengi málið til meðferðar, þ.e. að það stangist á við stjórnarskrá að taka þannig ákvarðanir fyrir aðra.

Ég tel því hvað sem gert verður í sameiningarmálum sveitarfélaga verði að fá íbúa til fylgis við hugmyndina. Sé sameining framkvæmd móti vilja íbúanna er hún dæmd til að mistakast. Þess vegna verður að fara fram mikil umræða um þessi mál, kosti þess og galla áður en til framkvæmda kemur.

Sú nefnd sem hefur unnið að þessum málum fyrir Félagsmálaráðuneytið hefur skilað miklu og gðu starfi. Áfangaskýrslur komu út sl. haust þar sem bent var á þrjár leiðir til aukinnar samvinnu og/eða sameiningu sveitarfélaga.

Leið 1: Sameining a.m.k. 2-4 nágrannasveitarfélaga sem leiða myndi til myndunar tiltölulega fjölmennra sveitarfélaga með a.m.k. 500-1.000 íbúa. Fjöldi sveitarfélaga í landinu yrði 60-70 talsins. Aðeins í örfáum tilvikum, þar sem strjálbýli er mikið, myndu sveitarfélög hafa færri en 500 íbúa.

Leið 2: Sameining allra sveitarfélaga innan héraðs eða sýslu. Sveitarfélögin myndu ná yfir mjög stór svæði og aðeins í undantekningartilvikum yrðu þau með færri en 1.000 íbúa. Sveitarfélögin í landinu yrðu 25-30.

Leið 3: Engar opinberar aðgerðir sem þvinga eða hvetja til sameiningar sveitarfélaga en samstarf sveitarfélaga eftir innan héraðsnefnda og byggðasamlaga. Héraðsnefndir yrðu lögbundnar sem samstarfsnefndir sveitarfélaga.

17:14 000:004 P.21 17:19 No.004 P.21 22 May 92

1-28203

14

Nefndin taldi að leið 3 myndi minnstum árangri skila af leiðunum þremur en gerði ekki upp á milli leiða 1 og 2. Í viðtölum við sveitarstjórnir í Austur-Skaftafellssýslu kom greinilega fram að ef til sameininga sveitarfélaga kæmi í sýslunni væri heppilegast að sameina sýsluna alla. Einhver millilausn myndi ekki skapa heillegar einingar, t.d. að sameina Örfæli og Suðursvellt eða Mýrar og Nes.

Að loknum kynningarfundum með sveitarstjórnarmönnum hélt Samband Íslenskra sveitarfélaga fulltrúaráðsfund þann 23. nóvember 1991. Á fundinum var samþykkt eftirfarandi ályktun:

"47. fundur Sambands Íslenskra sveitarfélaga haldinn í Reykjavík 23. nóvember 1991, lýsir yfir stuðningi við hugmyndir um stækkun og eflingu sveitarfélaganna með sameiningu þeirra sem taki eins og kostur er mið af leið 2 í áfangaskýrslu nefndar um skiptingu landsins í sveitarfélög. Jafnframt lýsir fundurinn yfir þeirri skoðun sinni, að samhliða stækkun sveitarfélaga verði færð til þeirra ný og aukin verkefni og tekjustofnar endurskoðaðir og tryggðir í samræmi við það.

Fulltrúaráð Sambands Íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að efla sveitarstjórnarstigið og sveitarfélögin í landinu, til þess að gera þau betur fær um að sinna verkefnum sínum og taka við nýjum. Ef landinu væri skipt í færri og stærri sveitarfélög, yrðu þau mun betur í stakk búin til að standa undir þeim kröfum, sem til þeirra eru gerðar varðandi þjónustu, sem þau veita íbúunum. Skilyrði myndu skapast fyrir hreinni verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, þannig að samstarfsverkefni þeirra gætu lagt af að mestu. Sveitarfélögin myndu í flestum tilfellum ná yfir heildstæð þjónustusvæði, stjórnunarkostnaður þeirra myndi lækka og hagkvæmni í fjárfestingum og rekstri myndi aukast verulega. Stjórnarsýsla sveitarfélaganna yrði mun einfaldari í sniðum en nú er og atvinnusvæði myndu stækka.

Fulltrúaráðið telur, að með áfangaskýrslu nefndar um skiptingu landsins í sveitarfélög, viðræðum nefndarinnar við sveitarstjórnir og kynningarfundum um allt land sé búið að leggja góðan grunn að mótun samræmdra heildartillagna um skiptingu landsins í sveitarfélög.

Þar sem verkefni nefndar þeirrar, sem skipuð var 8. janúar 1991, var eingöngu bundið við tillögur um skiptingu landsins í sveitarfélög, telur fulltrúaráðsfundurinn rétt, að skipuð verði samráðsnefnd, sem fái það hlutverk að útfæra nánar tillögur, sem taka eftir því sem kostur er mið af leið 2, með tilliti til umdæma sveitarfélaga, breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og tekjustofna sveitarfélaga og verði þetta verk unnið í nánú samráði við sveitarfélögin í landinu og landshlutasamtökin."

Fulltrúaráðið taldi nauðsynlegt að nefndin lyki störfum um áramótin 1992/1993 og að fulltrúaráðið verði kallað saman í ársbyrjun 1993 til að taka afstöðu til fyrirhagðandi tillagna nefndarinnar og þess, hvort landsþing verði kallað saman sérstaklega til afgreiðslu á þeim.

Verkefni nefndarinnar

Verkefni nefndarinnar eru í meginatriðum þrenns konar:

1. Breyting á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

- a) Tillögur um hvaða verkefni er hægt að færa frá ríkinu til sveitarfélaga í kjölfar stækkunar þeirra.
- b) Tillögur um hreinni verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga en nú er.

2. Útfærsla á tillögum um ný umdæmi sveitarfélaga.

- a) Tillögur um skiptingu höfuðborgarsvæðisins í sveitarfélög. *m.a. skipta Rsl.*
- b) Tillögur um hvernig kostið verður um ný umdæmi.
- c) Fjalla nánar um nokkur "grá" svæði á landsbyggðinni þar sem endanleg ákvörðun sveitarfélagamarka verður erfið viðureignar.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga

- a) Tillögur um auknar tekjur í kjölfar aukinna verkefna.

Samkv. því sem fulltíni okkur í nefndinni regis okkur

þá hefur nefndin hafnað hugmyndinni um þriðja stjórnsýslustigið. Það hefur Samband ísl. sveitarfélaga líka gert. Það er því alfarið unnið nú út frá sameiningu sveitarfélaga í stærri heildir til að færa megi verkefni frá ríkinu til þeirra.

Ég tel að það geti ekki leyst allan vandann, til verði að koma samvinna sveitarfélga á héraðsgrundvelli, sem tryggi bæði hlutdeild allra eininga og gæti hagsmuna þeirra smæstu jafnt sem hinna stærstu. Við verðum að horfast í augu við þá staðreynd að við erum svo fá og þess vegna er nauðsyn á að mynda samvinnugrundvöll sem væri sterkari til að takast á við þau verkefni sem hægt er að færa frá ríkinu og dreifa til byggðarlaganna. Valddreifing verður að koma til ef straumurinn til höfuðborgarsvæðisins á að hægja á sér. Nú er lag til slíkra aðgerða, þar sem minnkandi atvinna þar hefur það í för með sér að nokkuð dregur úr fólksstraumi suður.

Með aukinni valddreifingu, með því að færa stjórnsýsluna nær fólkinu, skapast líka ný störf á landsbyggðinni og hættir að fjölga í þeim störfum í höfuðborginni. En það skiptir miklu máli hvernig að málum verður staðið í næstu framtíð, sameining ein og sér hefur ekki tilgang. Það verður jafnframt að bæta samgöngur milli staða og auka atvinnu, það er frumskilyrði til þess að uppbygging eigi sér stað í framhaldi af samvinnu sveitarfélaga. Ég er því mjög ánægð með það að við skulum ræða þessi mál hér í samhengi, sveitarstjórnarmál, samgöngumál og atvinnumál.

Og í framhaldi af því langar mig að beina því til ykkar hversu nauðsynlegt er að við konur tökum í vaxandi mæli þátt í stjórnunarstörfum, bæði á sviði atvinnulífs og sveitarstjórnarmála, og höfum þar með möguleika til að hafa áhrif á hvernig þessi mál þróast í framtíðinni. Vel getur verið að þið flokkið það undir valdagræðgi en allar rannsóknir sýna að konur eru miklu betri stjórnendur en karlmenn, og mér finnst kominn tími til að við fáum að beita okkur og sýna hvers við erum megnugar.

Og til gamans ætla ég að rifja það upp að einhvers staðar sá ég spádóm um það að þessi áratugur og næsti yrði áratugur kvenna til áhrifa, þ.e. að þær kæmust til meiri áhrifa í stjórnsýn heims mála og fjármagns. Og þó okkur finnist það sumum óviðfelldin framtíðarsýn og sjálfsagt ekki fyrir allar konur (frekar en karla) þá er það ein leið til frekari áhrifa okkar á mótun samfélagsins á okkar forsendum.