



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins

Vinnuskjal og tillögur

**Innanríkisráðuneytið
Febrúar 2012**

Efnisyfirlit

Inngangur	2
1. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga	4
2. Tekjustofnar sveitarfélaga	6
3. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	7
4. Reglur um fjármál sveitarfélaga	8
5. Sameining og samvinna sveitarfélaga	10
6. Stjórnsýsla sveitarfélaga	10
7. Svæðasamvinna	11
8. Lýðræðisumbætur	12
9. Lýðræðismál, þátttaka borgaranna og rafræn stjórnsýsla	13
10. Mannréttindamál	14
11. Áherslur Sambands íslenskra sveitarfélaga	16
12. Tillögur og áherslur nefndarinnar	17

Inngangur

Hinn 14. mars 2011 skipaði innanríkisráðherra nefnd sem hafði því hlutverki að gegna að vinna að frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins. Nefndina skipuðu eftirfarandi einstaklingar:

Þorleifur Gunnlaugsson, formaður
Ragnheiður Hergeirsdóttir, varaformaður
Eva Sigurbjörnsdóttir
Guðrún María Valgeirsdóttir
Gunnar Einarsson
Gunnar Svavarsson

Með nefndinni starfaði Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu. Að auki lögðu hönd á plóg Árný G. Ólafsdóttir fulltrúi og Þorleifur Óskarsson sérfræðingur.

Nefndin fjallaði um stöðu verkefna sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið og hafa verið í vinnslu á vettvangi stjórnvalda og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá ferðaðist formaður nefndarinnar víða um land til að kynna sér sjónarmið sveitarstjórnarfólks.

Meðal þess sem nefndin fór yfir á fundum sínum og fjallaði um var eftirfarandi:

- Ísland 2020 með áherslu á sóknaráætlanir landshluta.
- Skýrslu starfshóps um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Tillögur tekjustofnanefndar.
- Ársskýrslu eftirlitsnefndar um fjármál sveitarfélaga.
- Frumvarp til sveitarstjórnarlaga og ný sveitarstjórnarlög (lög nr. 138/2011) sem samþykkt voru á Alþingi í september 2011 með gildistöku frá 1. janúar 2012.
- Frumvarp til umferðarlaga.
- Upplýsingar um stöðu mála varðandi flutning á málefnum fatlaðra.
- Áformaðan flutning á málefnum aldraðra frá ríki til sveitarfélaga.
- Hugmyndir að öðrum verkefnaflutningum.
- Nýjar áherslur í almenningssamgöngum og samvinna ríkis og sveitarfélaga á því sviði.
- Aukið íbúalýðræði og nýjar leiðir í þeim málum.
- Rafræna stjórnsýslu.
- Mannréttindamál.
- Áherslur ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- Viðhorf sveitarstjórnar- og alþingismanna til sveitarstjórnarstigsins og málefna þess.

Hátt í 30 gestir komu á fundi nefndarinnar til ráðgjafar og upplýsingar, svöruðu spurningum og kynntu ýmis málefni. M.a. fékk nefndin kynningu á skýrslunni „*Samhent stjórnsýsla*“¹ og ritgerðinni „*Akureyrarlíkanið. Aðferðir og áhrif stjórnunar á samþættingu í þjónustu*

¹ „*Samhent stjórnsýsla*.“ Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. (Forsætisráðuneytið, desember 2009.) <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4514>

*Akureyrarbæjar.*² Þá voru kynnt verkefni sem þegar hafa verið unnin um eflingu og sameiningu sveitarfélaga og samskipti sveitarstjórna við ríkisvaldið. Þar á meðal var skýrsla nefndar um nýjar leiðir við eflingu sveitarstjórnarstigsins en þá nefnd má kalla forvera þeirrar sem nú hefur lokið störfum. Þá var nefndin upplýst um fræðilegar úttektir og rannsóknir á þeirri reynslu sem fengin er af sameiningum sveitarfélaga.

Nefndin taldi brýnt að landshlutasamtök sveitarfélaga yrðu eflid. Í því skyni lagði hún til og fékk samþykki ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að sjóðurinn hafi heimild til að fjármagna verkefni sem landshlutasamtök taka að sér með samningum við ríkið þótt verkin tengist ekki beinlínis sameiningum sveitarfélaga.

Nefndin ákvað að láta gera könnun meðal sveitarstjórnarfulltrúa og alþingismanna um afstöðu þeirra til ýmissa mála er varða lýðræðismál, sameiningarmál og samvinnu sveitarfélaga. Könnunin var unnin af Háskólanum á Akureyri og prófessor Grétari Þór Eyþórssyni. Niðurstöður hennar voru kynntar á málþingi um sveitarstjórnarmál sem haldið var á Akureyri 10. febrúar 2012. Málþingið var haldið í samvinnu við Háskólann á Akureyri.

Fyrir hönd innanríkisráðuneytisins undirbjó nefndin og skipulagði ráðstefnu sem ætluð var sveitarstjórnarfólki og áhugafólki um aukið lýðræði. Markmið hennar var að örva umræður um nýjar leiðir í lýðræðismálum. Ráðstefnan var haldin 14. september 2011 í Tjarnarsal Ráðhúss Reykjavíkur. Sagt er frá ráðstefnunni í þessu skjali en upplýsingar um hana er einnig finna á vefsíðu innanríkisráðuneytisins.³

² Óskar Dýrmondur Ólafsson: „*Akureyrarlíkanið. Aðferðir og áhrif stjórnunar á samþættingu í þjónustu Akureyrarbæjar.*“ (Lokaritgerð til meistaraþrófs. Háskóli Íslands, félagsvísindadeild, febrúar 2010.)
<http://hdl.handle.net/1946/4261>

³ Ráðstefna um beint lýðræði og aukna þátttöku íbúa, <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27233>

Vinnuskjalið

Nefndin tók saman eftirfarandi vinnuskjal og var tilgangurinn einkum fjórþættur:

- Í fyrsta lagi er hér samantekt yfir helstu viðfangsefni sem nefndin fjallaði um og vann að.
- Í öðru lagi notaði nefndin það sem umræðuskjal.
- Í þriðja lagi var vinnuskjalið sent til sveitarstjórnarfólks til að skapa lýðræðislegan vettvang og umræðu um vinnu nefndarinnar, afla hugmynda og athugasemda. Sú tilraun tókst reyndar ekki sem skyldi.
- Í fjórða lagi var skjalið hugsað sem verkfæri til að leggja fram skýrar og vel afmarkaðar tillögur til að efla sveitarstjórnarstigið.

1. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Staðan.

Málefni fatlaðra voru flutt til sveitarfélaganna í ársbyrjun 2011. Markmið tilfærslunnar var m.a. að bæta þjónustu, stuðla að samþættingu í nærþjónustunni, tryggja betri nýtingu fjármuna, styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Á þessu fyrsta ári yfirfærslunnar var unnið að margvíslegum útfærslum á faglegum og fjárhagslegum þáttum. Árið 2014 mun svo liggja fyrir sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á því hvernig til hefur tekist og verður þá samið um nauðsynlegar leiðréttingar ef ástæða þykir til.

Flutningur þessa málaflokks er frábrugðinn yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaganna að því leyti að á hverju þjónustusvæði skulu vera að lágmarki átta þúsund íbúar. Þó hafa verið heimilaðar undantekningar vegna landfræðilegra aðstæðna og eru þjónustusvæðin 15 talsins.

Heildarútgjöld vegna yfirfærslunnar voru áætluð um 11 milljarðar króna á árinu 2011. Útvarshlutfall sveitarfélaganna var hækkað um 1,2% á móti samsvarandi lækkun tekjuskatts hjá ríkinu. Alls fer 0,95% af þessari hækkun til Jöfnunarsjóðs, sem deilir fjármunum út til þjónustusvæða eftir þjónustuþörf og öðrum rekstrarkostnaði, en 0,25% fara beint til sveitarfélaganna. Verið er að leggja lokahönd á nýtt kostnaðarmat sem er unnið út frá nýgerðu samræmdu mati á þjónustuþörf fatlaðra. Mun það verða notað sem grundvöllur úthlutunar úr Jöfnunarsjóði fyrir komandi rekstrarár. Fyrsta skref í aðlögun matskerfisins hefur þegar verið ákveðið þannig að vægi þjónustumats verður 27% árið 2012.

Við yfirfærslu á málefnum fatlaðra færðust yfirráð allra fasteigna í eigu ríkisins, sem nýttar voru í þjónustu við fatlaða, til Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fasteignasjóðurinn tók

jafnframt yfir réttindi og skyldur Framkvæmdasjóðs fatlaðra sem var lagður niður í ársbyrjun 2011.

Verkefni Fasteignasjóðs er að leigja eða selja sveitarfélögum og þjónustusvæðum þær fasteignir sem heyra undir sjóðinn. Söluandvirði eignanna og öðrum tekjum sjóðsins umfram gjöld verður ráðstafað til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við þjónustu við fatlaða til jöfnunar vegna búsetumála.⁴

Málefni aldraðra.

Fyrir liggur að ræddar verði frekari breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt samstarfsyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er stefnt að flutningi á málefnum aldraðra til sveitarfélaganna á komandi árum. Samband íslenskra sveitarfélaga styður þá stefnu. Velferðarráðherra hefur skipað nefnd sem fjallar um þessar breytingar og er hún að hefja störf um þessar mundir.

Nefndin telur mikilvægt að dreginn verði lærdómur af reynslu einstakra sveitarfélaga og svæða varðandi yfirfærslu og rekstur á þjónustu við fatlaða áður en ákvörðun verður tekin um tímasetningu á flutningi á málefnum aldraðra. Jafnframt þarf að skoða hvort áfangaskipta beri yfirfærslunni þannig að þau sveitarfélög og svæði sem telja sig í stakk búin taki fyrir við málaflokknum en önnur.

Breytt verkaskipting - ómótuð stefna.

- Framhaldsskólinn til sveitarfélaganna. Rætt hefur verið um að slík tilfærsla geti fallið vel að öðrum verkefnum. Það á ekki síst við þegar öflug sveitarfélög eru annars vegar en einnig koma til greina samvinnuverkefni minni sveitarfélaga á landshlutagrundvelli.
- Heilsugæsla og heimahjúkrun. Fyrir hendi er nokkur reynsla í þeim efnum þar sem tvö sveitarfélög hafa gegnt hlutverki reynslusveitarfélaga.
- Staðbundin verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Dæmi hér um eru verkefni á sviði vegagerðar, almenningsamgöngur sem nú þegar hafa verið gerðir nokkrir samningar um, verkefni frá Tryggingastofnun ríkisins, Vinnumálastofnun, sýslumönnum, löggæslu og fleira.
- Eftirlitsverkefni. Af og til hefur vaknað umræða um að auka megi hlutverk sveitarfélaga á þessum vettvangi, svo sem á sviði umhverfismála. Eins hafa verið reifuð sjónarmið um að færa eigi sum eftirlitsverkefni sem þegar eru hjá sveitarfélögum til ríkisins. Heilbrigðiseftirlit er dæmi þar um.

Varðandi fyrirkomulag verkaskiptingar hefur verið rætt um hvort færa beri verkefni eingöngu til þeirra sveitarfélaga sem hafa til þess getu og faglegra burði en að ríkið eða stærri þjónustusvæði annist verkefnið að öðru leyti. Eins hefur verið rætt um valkvætt fyrirkomulag, þ.e. að þau sveitarfélög sem óski eftir ábyrgð og auknum verkefnum geti samið um það við ríkið. Þá hefur

⁴ <http://jofnunarsjodur.samgonguraduneyti.is/malefni-fatladra/frettir---stoduskyrslur/>

einnig komið til umræðu hvort verkaskipting eigi að vera í formi þjónustusamninga við ríkið eða allsherjar yfirfærslu.

2. Tekjustofnar sveitarfélaga

Staðan.

Tekjustofnanefnd hefur lokið störfum og skilað skýrslu til ráðherra. Lagði nefndin til ýmsar breytingar sem miða að því að bæta rekstrarumhverfi sveitarfélaga til skamms tíma. Þá lagði hún fram tillögur um breytingar á tekjustofnum sem tækju gildi síðar. Þar var lagt til að útsvar hækki um 0,5% í tveimur áföngum frá árinu 2013 að telja. Ekki var gert ráð fyrir að tekjuskattur ríkisins lækkaði á móti hækkuðu útsvari.⁵

Nefndin fjallaði um tillögurnar og vill undirstrika að enn hefur ekki verið tekin afstaða til þeirra af hálfu ríkisins. Það var mat nefndarinnar að mikilvægt væri að gerð yrði sem fyrst áætlun um hvernig ná megi þeim markmiðum sem tekjustofnanefnd mótaði.

Breytingar til umræðu.

Ýmis álitæfni hafa verið til umræðu um frekari breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Umræða innan nefndarinnar snerist einkum um tvennt. Í fyrsta lagi var rætt um samsetningu og tegundir þeirra tekjustofna sem sveitarfélög hafa, innbyrðis skiptingu, samanburð við önnur lönd og sérstöðu íslenskra sveitarfélaga hvað varðar mikið vægi sértekna miðað við bein framlög ríkisins.⁶

Þá var rætt á fundum nefndarinnar hvort sveitarfélögin fái nægilegar tekjur til að sinna sínum lögbundnu og skyldubundnu verkefnum. Skiptar skoðanir kunna að vera um hvort og hvenær tekjustofnar séu viðunandi. Ýmsar leiðir eru til að meta slíkt og hefur m.a. verið fjallað um það við endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs.

Umferðareftirlit sveitarfélaga.

Innanríkisráðherra mælti fyrir frumvarpi til nýrra umferðarlaga í febrúar 2011 sem enn er óafgreitt frá Alþingi.⁷ Nefndin fékk á sinn fund einn af sérfræðingum innanríkisráðuneytisins sem gerði grein fyrir ýmsum nýmælum í frumvarpinu. Víða erlendis tíðkast að sveitarfélög annist að nokkru leyti framkvæmd og innheimtu á gjöldum sem lögð eru á vegfarendur sem ekki fara að lögum í umferðinni og renna þau í sveitarsjóð. Ástæða er til að kanna hvort æskilegt sé að taka upp slíkt fyrirkomulag hérlendis með einhverjum hætti en það á þá einkum við í fjölmennari sveitarfélögum.

Skipan þessara mála nú er með ólíkum hætti eftir sveitarfélögum, eins og kunnugt er. Reykjavíkurborg rekur bílastæðasjóð sem í renna gjöld vegna stöðvunarbrota innan borgarmarkanna. Þetta skipulag byggist á 108. gr. núgildandi umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum. Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu fela lögreglu að hafa eftirlit með stöðvunarbrotum en bílastæðasjóður sér um innheimtuna gegn gjaldi og tekjurnar renna í

⁵ Skýrsla tekjustofnanefndar,

<http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/24303>

⁶ <http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/efling/utgefing-efni/nr/27748>

⁷ Frumvarp til umferðarlaga, <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27012>

ríkissjóð. Annars staðar renna stöðvunarbrotagjöld sem lögreglan innheimtir einnig í ríkissjóð nema í Reykjavík og á Akureyri en þar er vísir að líku kerfi og í höfuðborginni.

Tekjur Bílastæðasjóðs Reykjavíkur renna til borgarinnar og hefur verið varið til að gera bílastæði og byggja bílastæðahús. Samkvæmt ársreikningi Bílastæðasjóðs Reykjavíkur fyrir árið 2010 námu brúttótekjur sjóðsins samtals 547,5 milljónum króna.

3. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Staðan.

Umfang Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur aukist mjög á undanförunum árum. Ráðstöfunarfé sjóðsins var um tveir milljarðar króna árið 1990, um 18 milljarðar árið 2009 og gert er ráð fyrir að það verði 31,5 milljarðar króna árið 2012 (miðað er við verðlag hvers árs). Með auknum verkefnum hafa reglur sjóðsins orðið flóknari og yfirsýn yfir grunnhlutverk hans að nokkru glatast. Nýlega var lokið við heildarendurskoðun á öllu regluverki Jöfnunarsjóðs og er gerð grein fyrir niðurstöðum þeirrar vinnu í skýrslu sem starfshópur skilaði til ráðherra árið 2010.

Markmið endurskoðunarinnar voru:

- Að stuðla að auknum gæðum jöfnunaraðgerða.
- Að tryggja innbyrðis jafnvægi í tekjustofnakerfinu.
- Að stuðla að einföldun kerfisins – skapa betri yfirsýn yfir hlutverk og starfsemi sjóðsins.
- Að gera tillögur um jöfnunaraðgerðir í tengslum við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tillögur um endurskoðun á tekjustofnum þeirra og loks um frekari sameiningar sveitarfélaga.

Eftirtaldir valkostir voru settir fram:

Valkostur 1

Nauðsynlegar breytingar á núverandi regluverki sjóðsins. Þær hafa nú þegar komið til framkvæmda með nýrri reglugerð.

Valkostur 2

Tillögur um innleiðingu á nýju fyrirkomulagi útgjaldajöfnunar þar sem útgjaldajöfnunarframlag og tekjufjöfnunarframlag sjóðsins yrðu sameinuð.

Valkostur 3

Lögð til grundvallarbreyting á núverandi jöfnunarkerfi. Tillagan felur í sér að öll framlög sjóðsins sem hafa jöfnunartilgang verði sameinuð í eitt jöfnunarframlag.

Í skýrslu starfshópsins kemur fram að forsenda fyrir því að valkostur 3 nái fram að ganga sé að þróað verði nákvæmt útgjaldamælingarkerfi sem endurspeglir eins og kostur er útgjaldþörf sveitarfélaga vegna lögbundinna og skyldubundinna verkefna.⁸

⁸ Skýrsla nefndar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/24318>

Þróun útgjaldamælingarkerfis:

- Innanríkisráðherra skipaði þriggja manna vinnuhóp með fulltrúum frá Hagstofu Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Vinnuhópurinn valdi tíu sveitarfélög til að taka þátt í vinnu við mælingu á útgjaldabörf.
- Starf vinnuhópsins var kynnt á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem haldinn var í október 2011 í tengslum við fjármálaráðstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ekki var þá hægt að leggja fram fullmótaðar tillögur um mælingu á útgjaldabörf en gerð var grein fyrir ákveðnum vísbendingum um hvaða áhrif breytingar í þá veru, sem lagt er upp með, geta haft. Vinnuhópur hefur nú lagt til og fengið samþykkt að næsti áfangi í breytingum á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóðinn verði sá að jöfnunarframlög til þeirra sveitarfélaga sem eru með mögulegar heildartekjur 50% umfram landsmeðaltal verði skert um helming á árinu 2012. Breytingarnar hafa áhrif á útgjaldajöfnunarframlög, framlög tengd yfirfærslu grunnskólans og framlög sjóðsins til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatta. Jafnframt liggur fyrir að á árinu 2013 muni framangreind jöfnunarframlög til viðkomandi sveitarfélaga falla niður.

4. Reglur um fjármál sveitarfélaga

Staðan.

Í apríl 2011 lagði innanríkisráðherra fram á Alþingi frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga. Í september voru svo ný sveitarstjórnarlög samþykkt með gildistöku 1. janúar 2012.

Í nýju lögunum er ekki að finna meiri háttar breytingar á íslenska sveitarstjórnarstiginu. Flestir kaflar laganna byggja á ákvæðum áður gildandi laga, bæði hvað varðar efnistöku og uppbyggingu. Ákveðnir kaflar fela þó í sér miklar breytingar og fjalla um eftirtalin atriði:

- Fjármál sveitarfélaga.
- Eftirlit með fjármálum.
- Lýðræði og samráð við íbúa.
- Nýmæli um aukið samráð ríks og sveitarfélaga.

Í VII. kafla laganna eru reglur um fjármál sveitarfélaga og eru þar töluverðar breytingar frá áður gildandi lögum. Þær má rekja til skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Sú skýrsla var einnig lögð til grundvallar VIII. kafla laganna um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, sem og ákvæðum um samráð ríkis og sveitarfélaga og um kostnaðarmat í 129. og 130. gr.

Nefndin fjallaði um frumvarpið á sínum tíma án þess þó að taka sérstaka afstöðu til einstakra greina þess auk þess sem hún fékk sérstaka kynningu á starfsemi eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

Ákvæði 64. gr. laganna, sem fjalla um viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga, vega þungt varðandi fjármál þeirra og framtíðarskipan. Þar er mælt fyrir um fjármálareglur sem sveitarfélög skulu starfa eftir. Eru þær í samræmi við tvær mikilvægustu tillögur samráðsnefndar

ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Annars vegar er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gæta jafnvægis í rekstri. Er þá miðað við að tekjur og útgjöld vegna rekstrar eigi að vera í jafnvægi á hverju þriggja ára tímabili. Hins vegar er mælt fyrir um ákveðið viðmið um skuldaþak.

Ljóst er að tiltölulega stór hluti sveitarfélaga stenst ekki það viðmið og munu þau þurfa nokkur ár til að laga stöðu sína að því. Er miðað við að sú aðlögun fari fram í samráði við eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum VIII. kafla laganna, og á grundvelli reglugerðar ráðherra, sbr. 3. mgr. áðurnefndrar 64. gr. Í 2. mgr. 64. gr. laganna er svo kveðið á um að líta skuli á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins í heild, þ.e. bæði til A-hluta og B-hluta samkvæmt 60. gr. laganna.

Í greinargerð með frumvarpinu er að finna ítarlega umfjöllun um margnefnda 64. gr. og er fólk hvatt til þess að kynna sér hana vel.

Í meðferð þingsins og samgöngunefndar voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu. Ákvæði um aðlögunartíma voru t.d. gerð mun rýmri og var þar tekið tillit til athugasemda sveitarfélaga og annarra sem sendu inn umsagnir.⁹

Staða fjármála – eftirlitsnefnd.

Í mars 2011 gaf eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga út skýrslu um starfsemi sína. Segir þar m.a.:¹⁰

Mörg sveitarfélög eiga í erfiðleikum með að ná jafnvægi í rekstri og nokkur þeirra eiga í verulegum vanda vegna endurfjármögnunar lána hjá erlendum lánastofnunum sem falla í gjalddaga á næstu mánuðum eða eru jafnvel fallin í gjalddaga. Miklar fjárfestingar nokkurra stórra sveitarfélaga og veruleg skuldsetning á undanförunum árum á mikinn þátt í þessum vanda. Skuldir í erlendum gjaldmiðlum vega þungt hjá nokkrum sveitarfélögum ekki síður en hjá einstaklingum og fyrirtækjum.

Ljóst er að rekstur margra sveitarfélaga er erfiður um þessar mundir vegna samdráttar í tekjum og vaxandi rekstrarkostnaðar. Þau glíma við niðurskurð í rekstrarútgjöldum og nauðsynlega hagræðingu í rekstri til að ná jöfnuði í afkomu.

Til frekari fróðleiks og sem innlegg í þessa umræðu vill nefndin vekja athygli sveitarstjórnarfólks á fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar sem samþykkt var í desember 2011.¹¹

⁹ Frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=726>

Ný sveitarstjórnarlög (nr. 38/2011) sem taka gildi 1. janúar 2012

<http://www.althingi.is/alttext/stjt/2011.138.html>

¹⁰ Skýrsla eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga,

<http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2011/Arsskyrsla-EFS-2010-lokaeintak.doc>

Sjá einnig, Skýrsla samráðsnefndar um efnahagsmál,

<http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/24262>

¹¹ Fimm ára áætlun Reykjavíkurborgar, http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources//5_ara_aeatlun.pdf

5. Sameining og samvinna sveitarfélaga

Staðan.

Á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga haustið 2010 var lagt fram umræðuskjal nefndar um nýjar leiðir við eflingu sveitarstjórnarstígsins sem Kristján Möller, fyrrverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, hafði sett á laggirnar. Meðal þess sem var kynnt voru sameiningarkostir í landshlutum. Miklar umræður fóru fram um skjalið og voru skoðanir skiptar um leiðir. M.a. var bent á að aukin samvinna væri einnig valkostur fyrir sveitarfélög – ekki einungis sameining. Þá voru skiptar skoðanir um hvernig vinna bæri að sameiningarmálum, hvort ferlið ætti að vera frjálst eða hvort heimild til lögþvingana væri nauðsynleg.

Á þinginu skýrði ráðherra sveitarstjórnarmála, Ögmundur Jónasson, frá því að horfið hafi verið frá hugmyndum um lögþvingaðar sameiningar. Líta ætti til vilja heimamanna fyrst og fremst. Ráðherra ákvað í framhaldinu að skipa nýja nefnd – þá sem nú hefur lokið störfum – til að halda áfram þeirri samvinna ráðuneytis og sveitarfélaganna sem hefur staðið yfir um eflingu sveitarstjórnarstígsins.¹²

6. Stjórnsýsla sveitarfélaga

Staðan.

Í nýjum sveitarstjórnarlögum er ekki lögð til grundvallar breyting á skipan sveitarstjórna. Í 132. gr. kemur þó eftirfarandi fram:¹³

Ef sveitarstjórn óskar er ráðuneytinu heimilt í tilraunaskyni að staðfesta samþykkt um stjórn og fundarsköp fyrir viðkomandi sveitarfélag sem gerir ráð fyrir öðru stjórnskipulagi en kveðið er á um í lögum þessum, þar á meðal um aukinn fjölda sveitarstjórnarmanna og aukið hlutverk einstakra nefnda eða starfsmanna sveitarfélagsins við daglega stjórn sveitarfélagsins því samfara.

Að mati nefndarinnar er hér tækifæri fyrir sveitarstjórnir til að reyna nýjar leiðir í stjórnsýslu og ákvarðanatöku og hvetur hún til umræðu og tillagna þar að lútandi. Frekari upplýsingar um markmið þessa ákvæðis má m.a. finna í skýringum með 132. gr. í frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga.¹⁴

¹² Úttekt á þróun sameininga sveitarfélaga og viðhorfum sveitarstjórnarmanna (2008),

<http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/utgefid-efni/nr/24144>

Skýrsla nefndar um sameiningu sveitarfélaga (2010),

<http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/sveitastjornarmal/utgefid/nr/24266>

Starfandi nefnd um eflingu sveitarstjórnarstígsins,

<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27133>

¹³ Sveitarstjórnarlög nr. 38/201, <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>

¹⁴ Frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=726>

Í desember 2008 samþykkti Alþingi lög (nr. 142/2008) um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Rannsóknarnefndin skilaði umfangsmikilli skýrslu 12. apríl 2010. Í henni er að finna fjölda ábendinga og tillagna sem varða íslenska stjórnslu, m.a. um upplýsingagjöf milli stjórnvalda, sem og formfestu í stjórnslu og skráningu á upplýsingum. Af skýrslunni má ljóst vera að í ákveðnum efnum eru, eða hafa verið, verulegar brotalamir á íslenskri stjórnslu. Skýrsla rannsóknarnefndarinnar tekur til ákveðinna og afmarkaðra þátta stjórnslunnar og fjallar ekki um sveitarstjórnarstigið sárstaklega. Við undirbúning frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga var engu að síður litið til skýrslunnar og þeirrar umræðu sem hún hefur leitt til í samfélaginu.

7. Svæðasamvinna

Staðan.

Í nóvember 2008 var skipaður starfshópur sem hafði því hlutverki að gegna að fara yfir starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Niðurstöður hópsins birtust í skýrslunni „Landshlutasamtök sveitarfélaga.“ Þar segir m.a.:¹⁵

Landshlutasamtök sveitarfélaga eru mikilvægur vettvangur fyrir samstarf sveitarfélaga og efla þarf aðkomu þeirra að byggðamálum. Lagt er til að samtökunum verði falið það hlutverk að vera tengiliður við samþættingarstjórn annars vegar og við hagsmunaaðila á sínu svæði hins vegar. Með hagsmunaaðilum er meðal annars átt við aðra opinbera stjórnslu á svæðinu, atvinnulífið og menntastofnanir. Jafnframt verði samtökunum fengið það hlutverk að vinna sóknaráætlun fyrir sitt svæði, að greina styrkleika og veikleika svæðisins, greina þörf fyrir samþættingu og tryggja að svæðisbundnar áætlanir komist til skila inn í áætlanir á landsvísu. Með þessu yrðu landshlutasamtökin einhverskonar „regnhlíf“ fyrir hagsmunaaðila og þungamiðjan í byggðaðróun, hvert á sínu svæði.

Í skýrslunni er einnig fjallað um samskipti Jöfnunarsjóðs og landshlutasamtaka og m.a. bent á að breytingar á verkefnum samtakanna kalli á breyttar reglur um fjármögnun þeirra.

Í nýjum sveitarstjórnarlögum er hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga skilgreint og styrkari stöðum skotið undir stjórnslulega stöðu þeirra. Þar er m.a. nýmæli í 97. gr. þess efnis að ríkisvaldið geti með samningum eða á grundvelli heimilda í sérlögum falið þeim verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra, s.s. vegna byggðaðróunar. Nýlega var samþykkt tillaga nefndarinnar um að landshlutasamtök geta nú fengið greiddan kostnað, eða hluta hans, vegna verkefna sem þau taka að sér með samningum við ríkið þótt viðfangsefnin tengist ekki beinlínis sameiningum sveitarfélaga.

¹⁵ „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrikomulagi svæðisbundinnar samvinnu.“ (Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Skýrsla, júlí 2009.) <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/23332>

Með samþykkt ríkisstjórnarinnar á sóknaráætluninni „Ísland 2020“ voru samþykktar 30 aðgerðir og ábyrgð á þeim skipt á milli ráðuneyta. Meðal stærri verkefna er vinna við sóknaráætlanir landshluta, gerð fjárfestingaráætlunar og vinna við einföldun og samþættingu áætlana og opinberrar stefnumörkunar. Þessar þrjár aðgerðir tengjast með margvíslegum hætti og byggjast á aukinni þátttöku heimafólks í stefnumótun um þróun og uppbyggingu svæða.¹⁶

Ísland 2020 felur í sér að unnar verði sóknaráætlanir fyrir hvern landshluta. Þær skulu taka mið af svæðaskiptingu *Sóknaráætlunar 20/20* en sérstaklega komi til skoðunar að vinna sameiginlega áætlun fyrir allt Suðvesturhornið (Hvítá–Hvítá) og áætlun fyrir allt Norðurland. Auk fjármögnunar einstakra verkefna í fjárfestingaráætlun til langs tíma verði utanumhald og einstök verkefni sóknaráætlana landshluta fjármagnaðar með sameiningu vaxtarsamninga, menningarsamninga og endurskipulagningu og sameiningu á stoðkerfi atvinnu- og byggðapróunar. Fyrsta áfanga við framkvæmd sóknaráætlana fyrir hvern landshluta er nú lokið. Stefnt var að áfangafundi með fulltrúum landshlutasamtaka og öðrum sem málið varðar í janúar 2012 þar sem teknar yrðu ákvarðanir um næstu skref.

8. Lýðræðisumbætur

Nefndin fjallaði um lýðræðisumbætur sem þátt í eflingu sveitarstjórnarstigsins. Hún aflaði sér upplýsinga um margvíslegar útfærslur lýðræðis í heiminum og átti frumkvæði að opinberri umfjöllun um mögulegar leiðir til þess að efla lýðræði í sveitarfélögum hér á landi.

Nefndin kannaði lýðræðisþróun á sveitarstjórnarstigi í sögulegu ljósi. Ljóst er að þróunin hefur aukið möguleika á lýðræðislegri þátttöku, frá hefðbundnu fulltrúalýðræði og kosningum yfir í aukna þátttöku íbúa. Er þar helst að nefna valddreifingu í breyttu stjórnskipulagi þéttbýlissvæða með hverfis- og svæðisráðum, beint lýðræði sem byggist á atkvæðagreiðslum, annað hvort að frumkvæði íbúa eða yfirvalda og eins þátttöku íbúa í einstökum verkefnum, t.a.m. í fjárhagsáætlanagerð og stefnumörkun. Kemur þetta fram í lýðræðiskafla nýrra sveitarstjórnarlaga. Víðs vegar um heiminn er mikil gróska á þessu sviði og hefur skilað sér í öflugra lýðræði. Almennungi hefur verið gert kleift að taka þátt og fengið umboð til þess að hafa áhrif. Meðal þess sem komið hefur fram er að ólíkar aðferðir þátttökulýðræðis styðja fulltrúalýðræði. Með auknum möguleikum á þátttöku eykur það stuðning almennings við ákvarðanir sveitarstjórna, sem og áhuga á samfélagsmálum.

Fyrir hönd innanríkisráðuneytisins undirbjó nefndin og skipulagði ráðstefnu sem ætluð var sveitarstjórnarfólki og öllu áhugafólki um aukið lýðræði. Ráðstefnan var haldin 14. september 2011 í Tjarnarsal Ráðhúss Reykjavíkur. Til liðs við innanríkisráðuneytið komu Reykjavíkurborg, Evrópusamtök um beint lýðræði og svissnesk yfirvöld. Markmið ráðstefnunnar var að kynna ólíkar leiðir sem hafa skilað árangursríku lýðræðisstarfi.

Eftir ávarp forseta Íslands og borgarstjóra flutti innanríkisráðherra erindi um mikilvægi þess að auka lýðræði. Á ráðstefnunni var svo fjallað um hvernig beint lýðræði eykur þátttöku íbúa og jákvæða reynslu Svisslendinga af því í sveitarfélögum og á landsvísu. Reynsla Reykjavíkur af

¹⁶ *Ísland 2020*, <http://www.forsaetisraduneyti.is/2020>

hverfisráðum og þjónustumiðstöðum var rædd, sem og niðurstöður rannsóknar af hverfaskipulagi norrænna borga. Fulltrúi Lýðræðisfélagsins Öldu hélt erindi um íbúalýðræði og hvernig það birtist m.a. í borginni Porto Alegre í Brasilíu. Þar hafa íbúarnir lagt grunn að fjárhagsáætlunum að hluta til, undanfarin tuttugu ár. Íslenskur Lýðræðisvefur var kynntur og sagt frá möguleikum hans fyrir sveitarfélög. Að loknum erindum var þátttakendum skipt í hópa þar sem rætt var hvernig auka mætti beint lýðræði og þátttöku íbúa. Er áhugasömum bent á krækju á erindi og niðurstöður umræðna frá ráðstefnunni.¹⁷

Á ráðstefnunni opnuðu svo innanríkisráðherra og ræðismaður Svisslendinga sýningu um beint lýðræði. Finna má bækling um sýninguna á krækjunni: <http://www.lagastofnun.hi.is/>

Nefndin fjallaði um lýðræðismál á fundum sínum, m.a. vinnufundi á Djúpuvík í Árneshreppi. Þar var m.a. fjallað um lýðræðismál í litlum sveitarfélögum. Kynnti nefndin sér málefni hreppsins og ræddi svo um fyrirmyndarsveitarfélög víðs vegar um heiminn. Dæmi voru tekin frá Noregi sem svipar á margan hátt til þeirra aðstæðna sem Íslendingar búa við á sveitarstjórnarstigi.

Í X. kafla nýrra sveitarstjórnarlaga er að finna mikilvæg nýmæli um samráð sveitarstjórna við íbúana. Vakning hefur orðið bæði hjá sveitarfélögum og annars staðar í samfélaginu um mikilvægi víðtæks samráðs um opinber málefni. Tilgangurinn með ákvæðum laganna er ekki sá að lögbinda með ítarlegum hætti hvernig einstakar sveitarstjórnir eiga að útfæra samráð við íbúana, og eftir atvikum hagsmunaaðila innan sveitarfélags, heldur að setja leiðbeinandi reglur um ákveðnar leiðir til samráðs sem sveitarstjórnir geta farið eftir. Að baki X. kafla laganna býr það sjónarmið að mikilvægt sé við stjórn sveitarfélaganna að leitað sé eftir víðtækri samstöðu meðal íbúanna um einstakar ákvarðanir. Hvaða leið nákvæmlega verði valin til að tryggja slíkt samráð eða hvaða hugmyndafræði beri að leggja til grundvallar er aftur á móti ekki fastbundin í lögnum.

9. Lýðræðismál, þátttaka borgaranna og rafræn stjórnsýsla

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

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

¹⁷ Sjá efni frá ráðstefnu: <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27271/>

Áherslur nefndarinnar í þessum efnum eru eftirfarandi:

Miðlæg þjónustugátt og samnýting lausna

- Innanríkisráðuneytið leiði samvinnu ríkis, sveitarfélaga og þar með talið allra opinberra stofnana í landinu um þróun einnar þjónustugáttar fyrir rafræna þjónustu. Byggt verði á grunni Ísland.is.
- Opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, hafi samstarf um og samnýti lausnir á sviði rafrænnar stjórnsýslu og lausnir sem stuðla að aukinni lýðræðisvirkni. Dæmi um slíkar lausnir eru miðlæg auðkenning (með rafrænum skilríkum eða veflykli ríkisskattstjóra) sem þegar er til staðar á Ísland.is og sveitarfélög geta nýtt sér. Annað dæmi sem sveitarfélög þurfa í náninni framtíð að hafa aðgang að er kerfi fyrir undirskriftasafnanir á netinu, kannanir og rafrænar kosningar. Einnig mætti hafa samvinnu um og samræma rafræn eyðublöð, sem eru svipuð hjá mörgum sveitarfélögum, og umsýslu þeirra.

Öryggi og rafræn skilríki

Flýta þarf dreifingu og almennri notkun á öruggum rafrænum skilríkjum því þau eru forsenda þess að hægt sé að halda rafrænar kosningar, auk þess sem þau eru mikilvægur liður í opinni rafrænni stjórnsýslu.

Lýðræðisleg þátttaka

- Undirbúningi við gerð og notkun rafrænna kjörskráa sveitarfélaga verði hraðað. Nefndin lítur svo á að það sé fyrst og fremst verkefni ríkisins en verði að vinna í nánú samstarfi við sveitarstjórnarstigið.
- Sveitarfélög vinni með ráðuneytum, undir forystu innanríkisráðuneytis, að því að finna bestu leiðir til að auka möguleika almennings til lýðræðislegrar þátttöku á netinu.

Fjarskipti

- Öllum íbúum landsins, óháð búsetu, verði tryggður aðgangur að öruggri háhraðatengingu án tillits til þess hver veitir þjónustuna.

10. Mannréttindamál

Mannréttindamál hafa fengið síaukið vægi í starfsemi og verkefnum ríkis og sveitarfélaga á síðustu áratugum. Á vegum innanríkisráðuneytisins er nú unnið að landsáætlun í

mannréttindamálum¹⁸ þar sem ætlunin er að ríki, sveitarfélög, fræðasamfélagið og hagsmunahópar hafi samvinnu um að móta framtíðarsýn í málaflokknum. Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga munu eiga fulltrúa í sérstökum samráðshópi sem settur verður á laggirnar í tengslum við verkefnið.

Fjöldmörg verkefni og þættir í starfsemi sveitarfélaga tengjast mannréttindamálum sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist að tryggja með aðild að alþjóðlegum sáttmálum, m.a. á vettvangi Evrópuráðsins. Hjá ráðinu hafa málefni staðbundinnar stjórnsýslu einnig mikið vægi, m.a. á þingi kjörinna fulltrúa sem hefur samþykkt tilmæli um hlutverk staðbundinna stjórnsýslueininga við framkvæmd mannréttindaskuldbindinga.¹⁹ Í tilmælunum kemur fram að þingið hvetur ráðherranefnd Evrópuráðsins til þess að grípa til aðgerða svo staðbundnar stjórnsýslueiningar geti betur sinnt hlutverki sínu við framkvæmd mannréttindaskuldbindinga, m.a. með því að virkja sveitarstjórnarstigið við gerð og framkvæmd landsbundinna áætlana í mannréttindamálum og að tryggja að sjónarmið mannréttinda skili sér í starfsemi staðbundinna stjórnsýslueininga með því að þjálfa kjörna fulltrúa og embættismenn.

Nefndin fjallaði sérstaklega um mannréttindi og hvernig þau tengjast starfsemi sveitarfélaga og staðbundinni stjórnsýslu og fékk á sinn fund framkvæmdastjóra Mannréttindastofu Íslands og mannréttindastjóra Reykjavíkurborgar.

Það er ljóst að sveitarfélaganna bíða stór verkefni sem tengjast skuldbindingum í mannréttindamálum sem Ísland hefur gengist undir. Má þar m.a. nefna nýjar áherslur á málefnum innflytjenda, málefnum aldraðra, málefnum fatlaðra og jafnrétti kynjanna. Þessi málefni og fleiri varða að stórum hluta mannréttindi þegnanna og jafnræði íbúanna.²⁰

Mannréttindi tengjast mörgum þáttum í starfsemi sveitarfélaga sem og lögbundnum verkefnum þeirra. Íbúar sveitarfélaga skulu njóta mannréttinda án tillits til uppruna, þjóðernis, litarháttar, trúarbragða, stjórnmalaskoðana, kynferðis, kynhneigðar, aldurs, efnahags, ætternis, fötlunar, heilsufars, búsetu eða annarrar stöðu. Sveitarfélög hafa sinnt framkvæmd mannréttindamála með mismunandi hætti og misjöfnum áherslum.

¹⁸ <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27408>

¹⁹ Tilmælin voru endurskoðun í framhaldi af umfjöllun sérfræðinganefnar Evrópuráðsins um staðbundna stjórnsýslu og niðurstaðna af fundi ráðherra sveitarstjórnarmála og eru aðgengileg í endurskoðaðri mynd á þessari slóð: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1600871> Hér má nálgast vinnugögn sérfræðinganefnar Evrópuráðsins vegna málsins: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=LR-GG\(2011\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=LR-GG(2011)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679)

²⁰ *Frekari upplýsingar*: Minnisblað, dags. Reykjavík 30. des. 2011.

<http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni-raduneytis/efling/utgefid-efni/nr/27748>

<http://reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-3450/>

<http://www.humanrights.is/>

http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumotun_innflytjendur.pdf

11. Áherslur Sambands íslenskra sveitarfélaga

Mikið samstarf hefur verið á milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sambandið hefur átt aðild að flestum þeim nefndum sem skilað hafa tillögum sem kynntar hafa verið í þessu vinnuskjali.

Á landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldin eru árlega, fer fram stefnumörkun fyrir sambandið. Á þeim landsþingum sem haldin eru að hausti að loknum sveitarstjórnarkosningum eru lagðar meginlínur í stefnumótun sambandsins til næstu fjögurra ára. Á þingum þar á milli er stefnan nánar útfærð og stjórn sambandsins samþykkir síðan nánari aðgerðaáætlun sem stjórn og starfsmenn sambandsins vinna eftir. Stjórn sambandsins vinnur og samþykkir stefnumótun í einstökum málaflokkum sem byggist á þeirri stefnu sem landsþing samþykkir á hverjum tíma.²¹

²¹Upplýsingar um stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2011-20: <http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun-2011-2014.pdf> Að öðru leyti má sjá áherslur sambandsins á vefsíðu þess: <http://www.samband.is/>

12. Tillögur og áherslur nefndarinnar

Rafræn stjórnsýsla

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

Lýðræðisleg þátttaka

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

Forsendur

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

Mannréttindamál

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

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

15. Að málefni aldraðra, heilsugæsla og heimahjúkrun verði flutt samhliða til sveitarfélaga. Góð reynsla hefur fengist hjá tveimur sveitarfélögum af því að annast þessi verkefni. Undirbúa þarf verkefnaflutninginn vel og vinna nákvæma tímasetta áætlun, enda liggi fyrir mat á árangri af flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaganna eins og kveðið er á um í samningi þar að lútandi. Sér nefndin fyrir sér að yfirfærsla þessara verkefna geti farið fram á árunum 2014-2015.
16. Að ekki sé skynsamlegt að vinna að fleiri stórum verkefnatilfærslum á meðan að þessu er unnið en nefndin leggur til að gert verði mögulegt í tilraunaverkefnum að einstök sveitarfélög taki að sér önnur verkefni sem ríkið annast í dag. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru um þessar mundir að taka við rekstri almenningsgangna á sínum svæðum en til viðbótar má nefna framhaldsskóla, vegagerð, ýmis eftirlitsverkefni og fleira. Nefndin mælir með því að settur verði á fót starfshópur sem sinni þessu verkefni með hliðsjón af þeirri vinnu sem unnin var undir merkjum reynslusveitarfélaga. Auk þess sinni hópurinn tilraunaverkefnum á sviði lýðræðismála.
17. Að boðið verði upp á þjónustusamninga milli stofnana ríkisins, einstakra sveitarfélaga og landshlutsamtaka vegna ýmissa þjónustubátta sem geti leitt til þess að hægt verði að bjóða upp á eina þjónustumiðstöð á svæði, í sveitarfélagi eða hverfi (one stop shop), t.d. á sviði vinnumála og almannatrygginga.

Samvinna og sameiningar

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

Fjármál sveitarfélaga og tillögur tekjustofnanefndar

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

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

Fyrir hönd nefndar
um eflingu sveitarstjórnarstigsins,

Þorleifur Gunnlaugsson