

Skýrsla

félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál.

(Lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.)

1. Inngangur.

Markmið þessarar fyrstu skýrslu til Alþingis um stöðu sveitarstjórnarstigsins er að efla umræðu um stöðu og hlutverk sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Tilgangurinn er ekki að veita tæmandi upplýsingar um öll viðfangsefni sveitarfélaga, enda er slíkt tæpast gerlegt. Í skýrslunni eru upplýsingar um helstu þætti sem máli skipta í laga- og starfsumhverfi sveitarfélaga og sveitarstjórnarmanna, svo sem um fjármál sveitarfélaga, lögmælt og ólögmælt verkefni sveitarfélaga, lýðræði í sveitarfélögum og samskipti sveitarfélaga við ríkisvaldið. Einnig er lítillega fjallað um stöðu íslenskra sveitarfélaga í alþjóðlegu samhengi.

Í skýrslunni er leitast við að leggja mat á núverandi stöðu sveitarstjórnarstigsins og vekja spurningar um framtíð þess. Þótt sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga sé viðurkenndur í stjórnarskránni og sveitarstjórnarlögum og Ísland hafi einnig undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um að halda þann rétt í heiðri er það staðreynd að sveitarfélagaskipan, tekjustofnar og verkefni sveitarfélaga ráðast af ákvæðum laga á hverjum tíma. Alþingi ræður því miklu um það hver viðfangsefni sveitarstjórnarstigsins eru á hverjum tíma. Í ljósi þess að fram undan eru sveitarstjórnarkosningar og samstarfsverkefni ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga um eflingu sveitarstjórnarstigsins er að ljúka þykir rétt að leggja skýrsluna fram á Alþingi til umræðu. Ljóst er að það verkefni hefur ekki skilað þeim árangri sem að var stefnt í að ná fram grundvallarbreytingum á sveitarstjórnarstiginu. Áfram verður mikill fjöldi sveitarfélaga með mjög fáa íbúa þótt einungis lítill hluti landsmanna búi í þessum sveitarfélögum.

Samkvæmt lögum hvíla á öllum sveitarfélögum sömu skyldur til að veita íbúum þjónustu. Skiptir þá engu máli hvort í sveitarfélaginu búa 100 eða 10.000 manns. Gildandi lagaákvæði um 50 íbúa lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga er ekki í neinu samræmi við verkefni sveitarfélaga. Sveitarfélagamörk, sem í mörgum tilvikum eiga rætur að rekja aftur á þjóðveldisöld, hafa ekki fylgt þeim miklu breytingum sem orðið hafa í samgöngu- og atvinnumálum um allt land. Hugsanlega hefur löggjafarvaldið verið of viljugt til að færa sveitarfélögunum aukin verkefni án þess að gera þá kröfu á móti að sveitarfélögin gætu axlað nýjar skyldur.

Það hlýtur að vera markmiðið að stjórnsýsla hins opinbera og ábyrgð á málaflokkum sé einföld og skýr þannig að íbúarnir viti hvert þeir eigi að leita úrlausn sinna mála. Einnig hljótum við að vilja tryggja sjálfsforræði sveitarfélaga og stjórn þeirra yfir eigin verkefnum á sem einfaldastan og bestan hátt. Til þess að ná þessum markmiðum þarf að eiga sér stað opinská umræða um málefni ríkis og sveitarfélaga í heild sinni og leita sameiginlegra lausna. Í slíkri umræðu er nauðsynlegt að allir sem málið varðar séu opnir fyrir nýjum hugmyndum

ef slíkt er skynsamlegt út frá hagsmunum borgaranna. Mikilvægt er að löggjafinn taki virkan þátt í þeirri umræðu.¹

2. Íslenska sveitarstjórnarstigið.

Öll stór lýðræðisríki skiptast í staðbundnar stjórnsýslueiningar eða sveitarfélög. Sveitarfélög á Íslandi eru sjálfstjórnareiningar innan þess ramma sem Alþingi setur þeim. Á Íslandi er einungis íslenska ríkið fullvalda, sem þýðir að hjá því liggur hið endanlega ákvörðunarvald í sameiginlegum málum landsmanna. Þetta fyrirkomulag er ólíkt því sem tíðkast í sambandsríkjum, svo sem Þýskalandi eða Bandaríkjunum, þar sem fullveldið skiptist á milli ríkisins og héraða eða fylkja með eigið löggjafar- og framkvæmdarvald.²

Eitt af höfuðeinkennum vestrænnar, og þar með íslenskrar, stjórnskipunar er þrískipting ríkisvaldsins í dómvald, löggjafarvald og framkvæmdarvald. Í 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að forseti og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdarvaldið. Af öðrum stjórnvöldum í skilningi greinarinnar er í stjórnarskránni aðeins minnst á ráðherra og sveitarfélög. Sveitarfélög eru því einn handhafa framkvæmdarvalds og eiga almennar reglur um stöðu framkvæmdarvaldsins í stjórnskipun ríkisins við um sveitarfélög, svo sem um að ganga ekki inn á verksvið annarra handhafa framkvæmdarvaldsins. Sveitarfélög fara því með hina staðbundnu stjórnsýslu eftir því sem lög kveða á um. Þar af leiðir að meginhlutverk sveitarfélaga er að vera lýðræðislegur ákvörðunarvettvangur þeirra mála sem Alþingi leyfir sveitarfélögum að útfæra nánar og gefur þeim sjálfstjórn um.

Starfsemi sveitarfélaga á Íslandi er mikilvæg fyrir íbúa þeirra þar sem þau veita þeim ýmiss konar þjónustu sem þeir gætu vart verið án í daglegu lífi sínu. Hlutdeild sveitarfélaga í opinberri þjónustu hefur aukist jafnt og þétt, enda hafa stór verkefni verið færð til þeirra frá ríkisvaldinu á undanförunum árum.

Sérstaða sveitarfélaga samanborið við aðra þjónustuaðila og aðrar stofnanir framkvæmdarvaldsins á rætur sínar að rekja til lýðræðislegs grundvallar þeirra og þess að þau njóta viss sjálfræðis frá ríkisvaldinu. Með tilvist sveitarfélaga fá borgararnir tækifæri til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn málin, enda stíga margir sín fyrstu skref í stjórn málum með þátttöku í sveitarstjórnarstarfi. Sveitarfélög eru því mikilvæg sem undirstaða lýðræðis.

Sveitarfélög gegna jafnframt vissu forustuhlutverki þar sem íbúarnir gera kröfu til þeirra um þjónustu og frumkvæði í málefnum samfélagsins á borð við þróun atvinnulífs, menningar og íbúabyggðar. Slíkar kröfur geta þó verið óraunhæfar.

Í stuttu máli má segja að skipting landsins í sveitarfélög leysi ýmsan vanda stefnumótunar í margbreytilegu samfélagi á hagkvæman og lýðræðislegan hátt og auki áhrif almennings á nærumhverfi sitt.

Saga, stjórnskipan og sjálfstjórn sveitarfélaga.

Sveitarstjórnarskipan á Íslandi hvílir á gömlum grunni. Sveitarfélög hafa verið til allt frá þjóðveldisöld en stofnun þeirra má rekja til þeirra lýðræðislegu hefða sem landnámsmenn þekktu úr norrænni menningu fyrri heimkynna sinna. Auk þess má rekja skiptingu landsins

¹ Við skýrslugerðina var heimilda leitað víða, auk þess sem byggt var á upplýsingum og reynslu sem skapaðist við átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Meðal annars var stuðst við fræðslurit Samband íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2002, auk ýmissa greina og rannsókna sem birst hafa um sveitarstjórnarmál á Íslandi. Eru höfundum ritanna færðar bestu þakkir.

² Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 5.

í hreppa til vaxandi byggðar á Íslandi eftir landnám sem leiddi til þess að ættartengsl riðluðust og ný samfélagsleg vandamál urðu til. Upp frá því hafa sveitarfélög verið grundvallareiningar í stjórnskipan Íslands en upphaflega gegndu þau samhjálpahlutverki auk þess að sinna ýmsum öðrum sameiginlegum hagsmunamálum. Lýður Björnsson fjallar um sögu sveitarstjórnar á Íslandi í samnefndri bók frá 1972.

Staða sveitarfélaga í stjórnkerfi Íslands hefur breyst í aldanna rás og hefur hún m.a. tekið mið af þeim pólitísku viðhorfum sem ríkjandi hafa verið hverju sinni. Hrepparnir héldu lengi fornu sjálfstæði sínu gagnvart landsstjórninni og höfðu sjálfræði um val stjórnenda sinna og framkvæmd sveitarmála. Samkvæmt Jónsbók lutu stjórnendur þeirra ekki sýslumanni eða öðrum handhöfum konungsvalds í starfi sínu. Smám saman voru hreppum fengin umboðs-störf í þágu ríkisvaldsins þrátt fyrir að engin ákvæði hafi verið að finna í Jónsbók um slík störf. Það varð til þess að sýslumenn fóru að hafa afskipti af sveitarstjórnarmálum.

Með auknu konungsvaldi var sjálfstæði hreppa afnumið um aldamótin 1800 og hreppstjórnar gerðir að umboðsmönnum ríkisvaldsins. Landsmenn voru óánægðir með afnám sjálfsstjórnar sveitarfélaga og eftir að Alþingi var endurreist árið 1845 fóru að berast þangað bænaskrár og áskoranir frá héraðsfundum þar sem þrýst var á um að sveitarfélög fengju aftur sjálfsstjórn. Í framhaldinu skoraði Alþingi á konung að færa sveitarfélögum aukið sjálfræði. Sú sveitarstjórnarskipan sem við þekkjum á rætur sínar að rekja til þess að sveitarfélögin voru endurskipulögð árið 1872 að danskri fyrirmynd. Með lýðræðislegri þróun á 19. og 20. öld, uppbyggingu velferðarkerfisins og auknum umsvifum hins opinbera óx vegur og hlutverk íslenskra sveitarfélaga.

Fram til ársins 1872 voru hrepparnir á bilinu 160–170 talsins um langt skeið. Flestir höfðu 100–500 íbúa en fáir höfðu innan við 100 íbúa. Sveitarfélögum tók að fjölga undir lok níttjándu aldar og um miðja tuttugustu öldina voru þau orðin 229. Það var svo ekki fyrr en á síðari hluta níunda áratugar tuttugustu aldar sem þeim tók að fækka.

Fjöldi og smæð sveitarfélaga á Íslandi hefur einkum verið skýrð út frá sögu og landafræði. Jónas Guðmundsson taldi einkum þrjár ástæður vera fyrir fjölgun sveitarfélaga eftir 1872. Í fyrsta lagi hefðu þorp og kaupún við sjávarsíðuna jafnan verið skilin frá hreppunum eftir að þau náðu ákvæðinni stærð. Í öðru lagi var mjög víðlendum sveitarfélögum stundum skipt vegna erfiðra samgangna til að auðvelda mönnum að sinna málefnum þeirra. Í þriðja lagi taldi Jónas að aukin verkefni hreppstjórnarmanna á fyrri hluta tuttugustu aldar hafi valdið því að þeir léttu sér verkin með því að skipta hreppum og þannig dreifa störfunum.³

Staða sveitarfélaga sem handhafa framkvæmdarvalds er að nokkru leyti önnur en annarra handhafa þess þar sem þau hafa rýmri heimildir og sjálfsstjórn um ýmis mál. Þannig takmarkar stjórnarskráin ekki einungis sjálfsstjórn sveitarfélaga heldur tryggir hana einnig. Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar, og þeirrar dönsku sem hin íslenska byggist á, hafa ekki mörg orð um sjálfsstjórn sveitarfélaga en íslenskir og danskir lögspekingar virðast þrátt fyrir það nokkuð sammála um skýringu ákvæðanna. Niðurstaða þeirra er að ákvæðin tryggi tilvist sveitarfélaga og rétt þeirra til að ráða eigin málefnum en löggjafinn mælir nánar fyrir um valdmörk sveitarfélaganna.⁴

Sjálfsstjórn sveitarfélaga byggist á 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðinu er skipað í mannréttindakafla stjórnarskrár og á það sér sögulegar rætur í þeirri lýðræðislegu grunnhugsun að réttur sveitarfélaga til að ráða málefnum sem þau varðar sé jafnframt réttur íbúa

³ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 29–30. Jónas Guðmundsson (1943), bls. 7.

⁴ Birgir Tjörvi Pétursson (1998), bls. 5–12.

þeirra til að ráða málefnum sínum. Tilvist sveitarfélaga er því tryggð með það að markmiði að íbúarnir geti haft áhrif á stjórn þeirra málefna sem næst þeim standa.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnskipunarlaganna, nr. 97/1995, er kveðið á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Þar segir í 1. mgr.: „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Ákvæði þetta hefur verið túlkað sem stefnuyfirlýsing um að sveitarfélög skuli vera til í einhverri mynd og að þau séu sjálfstæð stjórnvöld. Auk þess felst í orðunum „sjálf ráða“ lýðræðisleg réttindi íbúa sveitarfélaga til að kjósa fulltrúa til að fara með stjórn sveitarfélagsins. Enn fremur felst í orðunum „málefnum sínum eftir því sem lög ákveða“ að sveitarfélög hafi einhverja sjálfstjórn um ákveðin málefni og að það sé löggjafinn sem kveði á um í hverju sú sjálfstjórn felst. Það er því Alþingis að ákveða skipan sveitarstjórnarmála, þar á meðal hvernig landinu er skipt í sveitarfélög og hvaða málefni það eru sem sveitarfélögum eru falin. Orðalagið bendir til þess að ætlunin hafi verið að sveitarstjórnir fengju einkum umsjón með málum sem hefðu staðbundna þýðingu en skiptu þjóðarheildina minna máli. Hins vegar er erfitt að draga skýr mörk á milli sérmála byggðarlags og annarra þjóðfélagsmála og er því talið að löggjafinn hafi allfrjálsar hendur við skipan sveitarstjórnarmála.⁵

1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar tryggir að landsstjórnin getur ekki hlutast til um starfsemi sveitarfélaga nema sú íhlutun byggist á lagaheimild. Hvorki félagsmálaráðherra né aðrir ráðherrar ríkisstjórnarinnar geta því gefið sveitarfélögunum fyrirmæli um hvernig þau skuli haga starfsemi sinni að öðru leyti en þeim er heimilað í lögum. Inntak þess að sveitarfélag hefur sjálfstjórn um ákveðið málefni er að ákvarðanir um það verða ekki teknar af öðrum en sveitarstjórn. Á sama hátt verða ákvarðanir sveitarstjórnar um málefnið ekki endurskoðaðar efnislega nema það sé sérstaklega heimilað í lögum. Með þessu er átt við að ákvarðanir sem teknar eru af sveitarstjórn innan ramma laga verða ekki endurskoðaðar af öðrum aðilum þannig að ný ákvörðun sé tekin. Sem dæmi um þetta er úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem ráðuneytið sker úr um hina formlegu hlið ákvarðana sveitarstjórnar, þ.e. um málsmeðferð og hvort ákvörðunin hafi verið tekin innan ramma laga, en ekki þá efnislegu niðurstöðu sem komist hefur verið að.

Ákvæði sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, undirstrika sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Í 1. gr. þeirra segir að landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð og einnig að þau séu lögaðilar. Með því að vera sjálfstæðir lögaðilar hafa sveitarfélög sjálfstætt hæfi til að taka á sig skuldbindingar og veita loford. Í 2. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga segir jafnframt: „Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmunum sveitarfélags skal ráðið til lykta án umsagnar sveitarstjórnarinnar.“ Ákvæði þetta tryggir rétt sveitarfélaga til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þegar kemur að ákvarðanatöku um sérmálefni þeirra, svo sem sameiningu sveitarfélaga eða breytingar á sveitarfélagamörkum. Á hinn bóginn geta Alþingi og ríkisstjórnin tekið ákvarðanir sem hafa almenn áhrif á sveitarfélög án þess að ráðgast við einstök sveitarfélög, en þá ætti að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í samræmi við 100. gr. sveitarstjórnarlaga um samstarfsáttmála ríkis og sveitarfélaga. Þar er kveðið á um að ríkisstjórnin skuli hafa náð samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila. Enn fremur segir í 87. gr. sveitarstjórnarlaga að Samband íslenskra sveitarfélaga sé sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Í 100. gr. sveitarstjórnarlaga segir

⁵ Jón Jónsson (2000), bls. 8–9. Ólafur Jóhannesson (1978), bls. 384–385. Ólafur Jóhannesson (1974), bls. 22.

jafnframt að ríkisstjórninni sé rétt að koma á formlegu samstarfi við samtök sveitarfélaga með gerð samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og með öðrum hætti. Nánar verður fjallað um samskipti ríkis og sveitarfélaga í 10. kafla.

Réttur sveitarfélaga til sjálfsstjórnar er einnig staðfestur í Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga frá 15. október 1985. Ísland fullgilti sáttmálann með auglýsingu þess efnis í C-deild Stjórnartíðinda, nr. 7/1991, og öðlaðist hann gildi fyrir Ísland hinn 1. júlí 1991. Í 2. gr. sáttmálans kemur fram að meginreglan um sjálfsstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd í landslögum og stjórnarskrá ef unnt er. Þótt sáttmálinn hafi ekki lagagildi er Ísland skuldbundið að þjóðarrétti til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru í sáttmálanum til skipunar sveitarstjórnarmála. Í því felst skuldbinding til að tryggja tilvist og sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Einn meginþáttur sjálfsstjórnar sveitarfélaga er að þau njóti viss sjálfræðis við tekjuöflun. Sveitarfélög hér á landi hafa mun rýmri heimildir en aðrir handhafar framkvæmdarvalds til að ákveða hvort og hversu miklir skattar skuli lagðir á íbúa sveitarfélagsins, þar á meðal útsvar og fasteignaskattar. Skattheimtuvaldi sveitarfélaga eru þó settar ákveðnar skorður í samræmi við það grundvallarsjónarmið að skattheimta skuli eiga sér stoð í lögum, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvenær þeir eru nýttir.“ Með ákvæðinu er lögfest sú regla að ákveða skuli tekjustofna með lögum. Þar af leiðir að það er Alþingi en ekki sveitarfélög sem ákveður hverjir tekjustofnar þeirra eru. Ákvarðanir Alþingis ráða því hvaða gjöld og fjárhagslegar kvaðir sveitarfélögum er heimilt að leggja á íbúa sína. Helstu lög þessa efnis eru lög nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga varðar einnig sjálfsákvörðunarrétt þeirra um stjórnskipulega uppbyggingu í sveitarfélagi. Sveitarstjórn hefur töluvert svigrúm til að ákveða uppbyggingu stjórnkerfis og má rekja það til stjórnarskrárvarins réttar sveitarfélaga til sjálfsstjórnar, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Með hliðsjón af sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga hefur verið orðuð sú meginregla að sveitarstjórn móti sjálf stjórnarsýslu sveitarfélags nema lög kveði á um annað. Svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélaga hefur því í sumum tilvikum verið nánar skilgreint í lögum og einkum eru sveitarstjórnarlög mikilvæg í þeim efnum. Í sveitarstjórnarlögum er að finna almennar reglur um stjórn sveitarfélaga og eru sum ákvæði laganna ófrávikjanleg og takmarka þannig sjálfsstjórn sveitarfélaga. T.d. ber sveitarfélögum að koma því svo fyrir að á þeirra vegum starfi, a.m.k. að einhverju marki, skilvirkt nefndakerfi. Enn fremur er sveitarstjórnnum skylt samkvæmt 10. og 25. gr. sveitarstjórnarlaga að setja sér samþykktir um stjórn og fundarsköp. Sveitarstjórnarlög veita sveitarfélögum einnig svigrúm um ýmsar ákvarðanir og hefur sveitarstjórn rúmar heimildir til uppbyggingar stjórnkerfis sveitarfélaga, t.d. um vægi nefndakerfis gagnvart embættismannakerfi sveitarfélagsins.

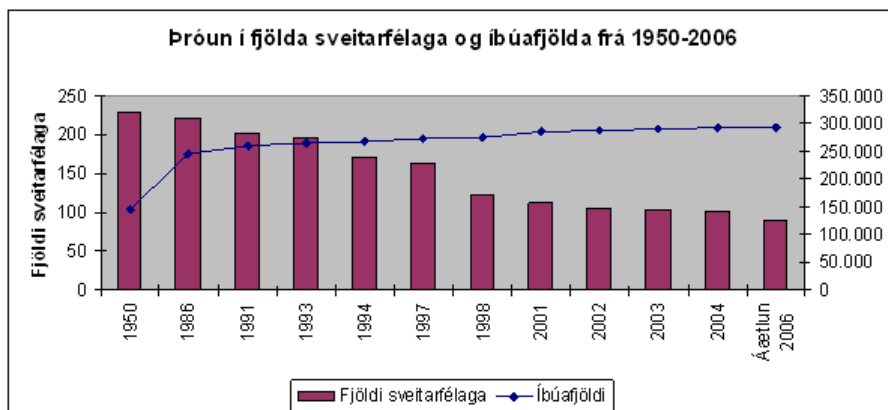
Í 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga er kveðið á um að sveitarstjórnir þurfi svigrúm til að ákveða eigið stjórnkerfi til þess að aðlaga það staðbundnum þörfum og tryggja árangursríka stjórnun, enda brjóti það ekki í bága við almennari ákvæði í lögum. Samkvæmt þessu er lögjafanum heimilað að setja almennar reglur um stjórnskipulag sveitarfélaga en þau skulu þó hafa svigrúm til nánari útfærslu stjórnskipulags síns.

Þróun fjölda og stærðar sveitarfélaga.

Eins og áður segir hafði fjöldi hreppa á Íslandi verið á bilinu 160–170 fram til ársins 1872. Breyting varð á því undir lok níttjándu aldar þegar sveitarfélögum tók að fjölga mjög í kjölfar breyttra atvinnuhátta og aukinna verkefna sveitarfélaga. Innan gamalgróinna og hefðbund-

inna landbúnaðarhreppa höfðu myndast sjávarþorp og verslunarstaðir sem töldust ekki hafa sömu hagsmuni og landbúnaðurinn og var þorpunum því oftar en ekki skipt út úr hreppnum.

Mynd 1. Þróun fjölda sveitarfélaga og íbúa 1950–2006.



Árið 1950 náði fjöldi sveitarfélaga í landinu hámarki og voru þau þá 229 talsins. Þeim fækkaði hægt fram undir miðjan níunda áratuginn en árið 1991 voru þau komin niður í 204. Frá þeim tíma hefur verulegur árangur náðst í sameiningu sveitarfélaga og er ljóst að sveitarfélög í landinu verða ekki fleiri en 89 við sveitarstjórnarkosningarnar í maí 2006. Eins og sjá má af mynd 1 hefur íbúafjöldi á landinu farið vaxandi á tímabilinu meðan sveitarfélögum hefur fækkað. Af því leiðir að meðalíbúafjöldi í sveitarfélagi hefur vaxið mikið. Árið 1950 bjuggu að meðaltali um 630 íbúar í hverju sveitarfélagi, en nú eru að meðaltali um 2.900 íbúar í hverju sveitarfélagi.

Sá árangur sem náðst hefur í sameiningu sveitarfélaga hefur komið í lotum og þá iðulega tengst utanaðkomandi þáttum, að frumkvæði ríkis eða löggjafa. Árið 1986 var í fyrsta sinn sett inn ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélagi. Við frumvarpsvinnuna var mikil umræða um að lágmarksíbúafjölda í sveitarfélagi og lagði nefndin fram tillögu um að í hverju sveitarfélagi skyldu vera að lágmarki 200 íbúar.

Alþingi samþykkti ákvæði um lágmarksíbúafjölda sem er 6. gr. núverandi sveitarstjórnarlaga, en var 5. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, en þar segir að íbúafjöldi í sveitarfélagi megi ekki vera lægri en 50 í þrjú ár samfleytt. Þessi breyting, ásamt frumkvæði heimamanna, átti stóran þátt í því að á árunum 1986–1991 fækkaði sveitarfélögum úr 221 í 201.

Árið 1991 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, sveitarfélaganefnd sem undirbjó og hafði umsjón með sérstöku átaki til sameiningar sveitarfélaga. Lagðar voru fram tillögur um sameiningu sveitarfélaga um allt land. Atkvæðagreiðslur um tillögurnar fóru fram árið 1993, en fæstar þeirra hlutu náð fyrir augum íbúa sveitarfélaganna. Sveitarfélaganefnd lagði til að sveitarfélögum fækkaði úr 196 í 43, mest á landsbyggðinni eins og sjá má af töflu 1. Tillögurnar voru samþykktar í 64 sveitarfélögum en felldar í 121. Að eins ein tillaga var samþykkt af íbúum allra sveitarfélaga sem hún varðaði.

Tafla 1. Tillögur sveitarfélaganefndar frá 1993.

	1993	Tillögur
Höfuðborgarsvæðið	9	4
Suðurnes	7	1
Vesturland	36	9
Vestfirðir	24	4
Norðurland vestra	30	5
Norðurland eystra	30	5
Austurland	30	8
Suðurland	30	7
Alls	196	43

Þróunin síðastliðin 12 ár hefur almennt verið sú að sveitarfélög hafa sameinast í smærri skrefum í samræmi við þær tillögur sem lagðar voru fram 1993. Sú umræða sem fór fram í tengslum við átakið varð til þess að í kjölfarið sameinuðust fjölmörg sveitarfélög og á árunum 1991–1996 fækkaði sveitarfélögunum úr 201 í 165.

Árið 1996 var gerð ein stærsta breyting sem orðið hefur á íslenska sveitarstjórnarstiginu þegar málefni grunnskólans voru flutt í heild sinni frá ríki til sveitarfélaga. Umfang málaflokksins gerði það að verkum að fjölmörg sveitarfélög leituðu samstarfs eða sameiningar við nágretta sína til að geta boðið sem besta þjónustu. Þær sameiningarviðræður sem fylgdu í kjölfar flutnings grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga leiddu til þess að á tímabilinu 1996–2003 fækkaði sveitarfélögum í landinu úr 165 í 104.

Á haustmánuðum 2003 hóf félagsmálaráðherra, Árni Magnússon, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga nýtt átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Því átaki verða gerð nánari skil í 11. kafla, en sameiningarnefnd átakans lagði fram tillögur um breytingar á sveitarfélagaskipan í mars 2005 sem lagðar voru fyrir íbúa 23. apríl, 8. október og 5. nóvember 2005. Nefndin lagði til að kosið yrði um 17 sameiningartillögur í 66 sveitarfélögum.

Tillögurnar gerðu ráð fyrir að sveitarfélögum gæti fækkað úr 101 í 46 fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 2006. Tillögurnar voru að mörgu leyti í takt við þær tillögur sem lagðar voru fram af sveitarfélaganefnd 1993, en tóku mið af breyttum aðstæðum, svo sem í samskiptum sveitarfélaga og samgöngumálum. Niðurstöður atkvæðagreiðslna um sameiningartillögurnar voru sambærilegar niðurstöðunum frá 1993, en meiri hluti kjósenda 25 sveitarfélaga samþykkti tillögur sameiningarnefndar en meiri hluti kjósenda í 41 sveitarfélagi hafnaði. Aðeins ein tillaga var samþykkt af meiri hluta kjósenda allra sveitarfélaga sem tillagan varðaði, en íbúar fjögurra sveitarfélaga af fimm í Borgarfirði samþykktu sameiningu 23. apríl. Sameining þeirra sveitarfélaga tekur gildi 10. júní 2006.

Fyrirséð er að sameiningarumræðan muni halda áfram og sem dæmi má nefna að nú þegar hafa bæjarstjórnir Siglufjarðarkaupstaðar og Ólafsfjarðarbæjar hafið formlegar sameiningarviðræður. Ljóst er að sveitarfélögin í landinu verða ekki fleiri en 89 við sveitarstjórnarkosningarnar 2006, sem er fækkun um 15 sveitarfélög frá því að átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins hófst.

Sveitarfélagaskipan eftir landshlutum.

Fjöldi sveitarfélaga er mjög mismunandi eftir landshlutum. Í töflu 2 má sjá fjölda sveitarfélaga eftir landshlutum ásamt hlutfalli sveitarfélaga með annars vegar færri en 500 íbúa og hins vegar með færri en 1.000 íbúa, miðað við sveitarfélagaskipan í upphafi árs 2005.

Tafla 2. Hlutfall sveitarfélaga með færri en 500 og 1000 íbúa eftir landshlutum.

	Sveitarfélög, fjöldi	Meðal- íbúafjöldi	Sveitarfélög, íbúar < 500 fjöldi	hlutfall	Sveitarfélög, íbúar < 1.000 fjöldi	hlutfall
Landið allt	101	2.904	52	51%	69	68%
Höfuðborgarsvæði	8	22.998	1	13%	1	13%
Vesturland	17	848	10	59%	13	76%
Vestfirðir	11	700	8	73%	9	82%
Norðurland vestra	12	749	7	58%	9	75%
Norðurland eystra	19	1.415	13	68%	16	84%
Austfirðir	13	957	7	54%	10	77%
Suðurland	16	1.362	6	38%	10	63%
Suðurnes	5	3.418	0	0%	1	20%

Þrátt fyrir mikla fækkun undanfarin ár eru enn mjög mörg fámenn sveitarfélög í landinu. Um helmingur sveitarfélaga í landinu er með færri en 500 íbúa, en í þeim búa einungis um 3% þjóðarinnar. Um 70% sveitarfélaga eru með færri en 1.000 íbúa, en í þeim búa um 8% þjóðarinnar. Hæst hlutfall fámennra sveitarfélaga er eðlilega á landsbyggðinni þar sem dreifbýli er meira.

Kjörstærð sveitarfélaga.

Heppileg stærð stjórnsýslueininga ræðst af þeim verkefnum sem þær eiga að leysa. Í loka-skýrslu sveitarfélaganefndar frá 1993, sem lagði fram tillögur að breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, er ekki tekin afstaða til þess hversu stór sveitarfélögin þurfa að vera til að annast mismunandi verkefni. Einungis er tiltekið að reynslan sýni að sveitarfélag verði að hafa a.m.k. 800–1.000 íbúa til að reka grunnskóla frá 1.–10. bekk.⁶ Nú eru helstu verkefni sveitarfélaga á sviði fræðslumála og félagsþjónustu og því er eðlilegt að miða við að sveitarfélög séu nægilega öflug til að sinna þeim verkefnum.

Fræðslumál eru stærsti einstaki málaflokkur sveitarstjórnarstigsins, en sveitarfélögin verja til málaflokksins um 40% rekstrarútgjalda sinna.⁷ Því má ætla að kjörstærð sveitarfélaga á Íslandi þurfi að taka mið af þeim málaflokki.

Í skýrslu sameiningarnefndar átaks um eflingu sveitarstjórnarstigsins er vísað til þess að þær upplýsingar sem nefndin hefur aflað um tilhögun rekstrar grunnskóla hafi gefið vísbendingar um að grunnskóli með 100 nemendur í 1.–10. bekk krefjist að lágmarki 550 manna þjónustusvæðis. Slíkt þjónustusvæði er að líkindum á mörkum þess að vera nógu stórt til að geta tryggt eðlilega nýliðun í grunnskólanum til framtíðar og veltur það fyrst og fremst á aldursamsetningu íbúanna og horfum um þróun fólksfjölda.

⁶ Félagsmálaráðuneytið (1993), bls. 25–26.

⁷ Samband íslenskra sveitarfélaga (2003), bls. 4.

Nefndin telur enn fremur að grunnskóli með 200 nemendur í 1.–10. bekk, eða eina bekkjardeild í árgangi, þurfi að lágmarki 1.000 manna þjónustusvæði en grunnskóli með milli 400 og 500 nemendur í 1.–10. bekk og tvær bekkjardeildir í árgangi krefjist að lágmarki 2.000 manna þjónustusvæðis. Þessar tölur eru settar fram með þeim fyrirvara að ekki er tekið tillit til dreifingar byggðar eða fjölda kennslustaða. Stærri og þéttbýlli sveitarfélög ættu að öllu jöfnu að hafa betri möguleika til að finna kjörstærð til reksturs grunnskóla, enda eru byggðakjarnar þar færri og stærri og fjarlægðir frá heimili til skóla ekki miklar.

Annað meginverkefni sveitarfélaga er að veita íbúum félagslega þjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Því má telja eðlilegt að hvert sveitarfélag sé nægilega fjölmennt og öflugt til að geta staðið faglega að félagsþjónustu, m.a. með því að ráða til sín félagsráðgjafa. Í því sambandi má vísa til barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en þar er tiltekið að lágmarksíbúafjöldi að baki barnaverndarnefnd skuli vera 1.500 íbúar. Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til þess að fámenn sveitarfélög hafi ekki bolmagn til að sinna faglegu barnaverndarstarfi, bæði vegna fjáðskorts og vegna þess að þekking, þjálfun og reynsla fæst ekki þar sem fá mál eru til meðferðar á löngu tímabili.

Í fyrrgreindri skýrslu sameiningarnefndar er vísað til þess að athuganir nefndarinnar á félagsþjónustu sveitarfélaga sýni að fá sveitarfélög með færri en 1.500 íbúa hafi félagsráðgjafa í fullu starfi. Frá faglegu sjónarhorni væri æskilegt að félagsráðgjafi væri ekki einyrki heldur þyrfti hann að hafa aðgang að öðru fagfólki. Það er ekki fyrr en 2.500 íbúa markinu er náð sem mörg sveitarfélög hafa tvo eða fleiri starfsmenn í félagsþjónustu. Til að geta boðið upp á faglega félagsþjónustu má ætla að sveitarfélag skuli helst ekki hafa færri en 1.500 íbúa, en æskilegt væri að það hefði ekki færri 2.500 íbúa.

Aðrar rannsóknir hafa gefið vísbendingar um að stærðarhagkvæmni sé fullnýtt við 10.000 íbúa markið.⁸ Ákveðið mynstur virðist því koma fram. Kjörstærð til reksturs verkefna er mismunandi eftir umfangi þeirra, en þeim mun stærri og þéttbýlli sem einingin er, þeim mun líklegri er að hún geti skipulagt þjónustu sína í hentugar einingar. Sveitarfélag með 10.000 íbúa getur skipulagt þrjú 3.000 manna skólahverfi með félagsþjónustu.

Það er erfíðleikum bundið að ákvarða kjörstærð sveitarfélaga. Sum verkefni eru þess eðlis að fámenn sveitarfélög geta sinnt þeim vel en önnur krefjast á hinn bóginn mikils fólksfjölda, t.d. rekstur menntastofnana og heilsugæslu. Hafa ber í huga að fámenn sveitarfélög í þessu samhengi eru sveitarfélög sem eru nægilega fjölmenn til að geta rekið flest verkefni sjálf. Fámenn sveitarfélög á íslenskan mælikvarða geta hins vegar mörg hver ekki sinnt helstu málaflökkum án samvinnu við önnur sveitarfélög.

Íbúapróun.

Íbúum á landinu öllu hefur fjölgað um 22.684, eða 8%, árin 1995–2003. Einkum hefur fjölgunin verið mikil á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi. Á suðvesturhorninu,⁹ þ.e. því svæði sem er í innan við klukkustundarakstursfjarlægð frá Reykjavík, búa um 220.000 manns, eða um 75% þjóðarinnar.

Íbúapróun er í sumum tilvikum mjög ójöfn innan einstakra landshluta. Til að mynda var 3% fjölgun íbúa á Vesturlandi á árunum 1995–2003, en öll sú fjölgun átti sér stað í sveitarfélögum í Borgarfjarðar- og Mýrasýslu en fólksfækkun varð í öllum sveitarfélögum í Dalasýslu

⁸ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 75–76.

⁹ Í innan við klukkustundarakstursfjarlægð frá Reykjavík eru Borgarfjörður, Suðurnes og lágsveitir Árnassýslu.

og Snæfells- og Hnappadalssýslu. Neikvæð íbúáþróun, bæði hvað varðar fækkun fólks og breytingar í aldurssamsetningu, er ein helsta ógnunin við búsetu á landsbyggðinni og þar með stöðu sveitarfélaga.

Það er hverju sveitarfélagi mikilvægt að þar sé aldurssamsetning hagstæð því að það er einkum fólk á aldrinum 16–66 ára sem stendur undir kostnaðinum við að halda uppi þjónustu í sveitarfélaginu. Því er óæskilegt fyrir sveitarfélög að þau víki verulega frá landsmeðaltali hvað varðar aldurssamsetningu. Afleiðingar þess gætu verið versnandi fjárhagur viðkomandi sveitarfélags, skuldasoðfnun, erfiðleikar við veitingu grunnþjónustu og þrýstingur á sveitarstjórn til að bregðast við vandanum með einhverjum hætti, svo sem með þátttöku í atvinnurekstri. Allt þetta gæti haft þau áhrif að viðkomandi sveitarfélag þætti lítt eftirsóknarvert til búsetu sem gæti haft keðjuverkandi áhrif á aðra þætti samfélagsins sem ýtir enn undir fækkun. Fámenn sveitarfélög eru sérstaklega viðkvæm fyrir breytingum í íbúasamsetningu.

Hinn 1. desember 2003 voru 65,3% landsmanna á aldrinum 16–66 ára, 8,7% voru á aldrinum 0–5 ára, 15,6% voru á aldrinum 6–15 ára og 10,5% voru 67 ára eða eldri. Þrátt fyrir að tölurverð fækkun hafi verið í ákveðnum landshlutum og sveitarfélögum víkur enginn landshluti verulega frá landsmeðaltali hvað varðar aldurssamsetningu íbúa þótt einstök sveitarfélög innan þeirra geri það. Sameining sveitarfélaga í stærri einingar getur því stuðlað að því að íbúasamsetning, og þar með tekjugrundvöllur sveitarfélaga, verði tryggari.

Efnahagur sveitarfélaga endurspeglar að jafnaði ágætlega efnahag þess samfélags sem sveitarfélagið nær yfir. Séu tekjur samfélagsins lágur kemur það fram í lágum skatttekjum sveitarfélagsins. Því má ljóst vera að styrkja þarf undirstöður atvinnulífs þeirra sveitarfélaga sem standa höllum fæti fjárhagslega. Ein leið að því marki getur verið að stækka sveitarfélögin þannig að íbúasamsetning verði hagstæðari og undirstöður atvinnulífsins fleiri.

Sveitarfélög á Íslandi hafa ekki nema að takmörkuðu leyti verið þátttakendur í mótun og framkvæmd byggðastefnu. Ein helsta ástæða þess er vafalaust sú að fjöldi og fámenni sveitarfélaga á Íslandi hefur gert það að verkum að þau hafa ekki nema að takmörkuðu leyti getað verið málsvavarar síns svæðis auk þess sem samræming byggðaaðgerða á milli svo margra eininga er erfið. Efling sveitarfélaga er eitt af tólf stefnumarkandi áherslusviðum í byggðaaætlun 2002–2005 og 2006–2009 (sjá vefsíðu Byggðastofnunar, www.byggdastofnun.is).

Samantekt.

Stjórnarskrá lýðveldisins gerir ráð fyrir því að sveitarfélög skuli vera til í einhverri mynd, en sveitarfélög hafa verið til á Íslandi síðan á þjóðveldisöld. Sveitarfélögin skulu hafa sjálfsforræði yfir sínum verkefnum innan marka laga, en sveitarfélögin eru í raun annar tveggja arma framkvæmdarvaldsins í landinu. Það er því Alþingis að ákveða skipan sveitarstjórnarmála, þar á meðal hvernig landinu er skipt í sveitarfélög og hvaða málefni það eru sem sveitarfélögum eru falin. Í stuttu máli má segja að það virðist hafa verið ætlun stjórnarskrárgjafans að sveitarstjórnir fengju einkum umsjón með málum sem hefðu staðbundna þýðingu en skiptu þjóðarheildina minna máli. Hins vegar getur verið erfitt að draga skýr mörk á milli sérmála byggðarlags og annarra þjóðfélagsmála og er því talið að löggjafinn hafi allfrjálsar hendur við skipan sveitarstjórnarmála. Því má ljóst vera að Alþingi ber að veita málefnum sveitarfélaga athygli og marka skýra stefnu um málefni stjórnsýslustigsins.

Sveitarfélögum í landinu hefur fækkað mjög mikið og meðalíbúafjöldi í sveitarfélagi vaxið, sérstaklega síðustu 20 árin. Flestar breytingar á sveitarstjórnarstiginu má rekja til utanaðkomandi aðgerða og þrýstings. Þótt sveitarfélögum hafi fækkað mikið er ekki þar með sagt

að þau hafi eflst að sama skapi, enda er meiri hluti sveitarfélaga í landinu með færri en 500 íbúa og eru þau því viðkvæm fyrir breytingum í íbúasamsetningu og atvinnulífi. Stærri og öflugri sveitarfélög hafa traustari grunn og betri forsendur til að standa slíkt af sér.

3. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga.

Sveitarfélög hafa margháttuðum skyldum að gegna. Þeim er ætlað að leysa af hendi þau verkefni sem þeim eru falin innan ramma laga auk þess sem þau hafa visst svigrúm til að taka að sér önnur verkefni. Sveitarfélög gegna einnig mikilvægu samfélagslegu hlutverki þar sem þau sinna hagsmunagæslu fyrir íbúa sína og er ætlað að efla þátttöku þeirra í sameiginlegum málum sveitarfélagsins. Að auki hafa sveitarfélög haft afskipti af atvinnumálum í byggðarlögum sínum og hafa umtalsvert hlutverk sem atvinnurekendur. Hlutverk sveitarfélaga hefur verið að þróast og breytast og hafa þau tekið að sér ný þjónustuverkefni á undanförunum árum. Ekki er rúm til að fjalla um þessar breytingar í heild sinni hér en í stuttu máli verður gerð grein fyrir breyttu hlutverki sveitarfélaga á völdum sviðum.

Lögmælt og ólögmælt verkefni sveitarfélaga.

Sveitarfélög hafa, sem staðbundin stjórnvöld og nærþjónustuaðilar, mörg verkefni á sinni könnu. Í grófum dráttum má skipta þjónustu sveitarfélaga í tvennt. Annars vegar er um að ræða velferðarþjónustu, svo sem félagsþjónustu og rekstur grunnskóla. Hins vegar er um að ræða tæknilega þjónustu, svo sem gatnagerð og veiturekstur.

Í sveitarstjórnarlögum er gerður greinarmunur annars vegar á lögmæltum verkefnum sveitarfélaga, sem þeim er skylt að sinna, og hins vegar öðrum verkefnum, sem þeim er frjálst að sinna, sbr. 1.–3. mgr. 7. gr. Slík verkefni hafa verið nefnd ólögmælt verkefni sveitarfélaga og getur þar verið um að ræða ýmiss konar verkefni sem hið staðbundna samfélag telur nauðsynlegt að sveitarfélagið sinni, svo sem rekstur íþróttamannvirkja og uppbygging útivistarsvæða. Yfirlit yfir helstu lögákveðnu verkefni sveitarfélaga má sjá í fylgiskjali.

1.–3. mgr. 7. gr. eru svohljóðandi:

„Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.

Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.

Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“

Í eldri sveitarstjórnarlögum, sbr. 10. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 58/1961, og 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, voru talin upp verkefni sem sveitarfélög sinntu á þeim tíma en upptalningin var ekki tæmandi. Meðal verkefna sem voru talin upp má nefna félagsmál, skipulags- og byggingarmál, menningarmál, íþróttamál og ráðstafanir til að koma í veg fyrir almennt atvinnuleysi og bjargarskort. Í sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, var þessi upptalning felld brott með þeim rökum að verkefni sveitarfélaga tækju breytingum og þótti upptalningin um margt úrelt. Þannig þótti slík afmörkun á verkefnum sveitarfélaga ekki heppileg lýsing á starfsemi þeirra. Í þeim almenna fyrirvara sem er í 3. mgr. 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga þar sem segir að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum, er hins vegar að finna neikvæða afmörkun á verkefnum sveitarfélaga sem kveður á um undir hvaða kringumstæðum sveitarfélögum sé óheimilt að taka að sér verkefni.

Lögmælt verkefni sveitarfélaga.

Eins og áður segir eru sveitarfélög hluti af framkvæmdarvaldinu og gildir því svokölluð lögmætisregla um þau, sem og önnur stjórnvöld. Lögmætiskrafan felur í sér kröfu um að starfsemi stjórnvalda skuli vera í samræmi við lög og jafnframt að hún eigi sér stoð í lögum. Með nokkurri einföldun má segja að einkaaðilar megi gera allt sem ekki er bannað með lögum, en stjórnvöld megi aðeins gera það sem er heimilt með lögum.

Lögmæltum verkefnum sveitarfélaga hefur verið skipt í lögskyld verkefni, sem sveitarfélögum er skylt að sinna, og lögheimil eða valkvæð verkefni sem sveitarfélög mega sinna. Dæmi um lögheimil verkefni er að finna í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga. Ákvörðun um hvort lögheimilum verkefnum skuli sinnt í sveitarfélagi er dæmi um ákvörðun sem löggjafinn felur sveitarstjórnnum að taka í krafti sjálfstjórnar.

Sem dæmi um lögskyld verkefni má nefna lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, auk laga nr. 34/1997, um breytingu á þeim lögum. Þar er m.a. mælt fyrir um rétt íbúa sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar frá sveitarfélögum, að sveitarstjórn eigi að setja reglur um fjárhagsaðstoð og að sveitarstjórn beri að setja reglur um framkvæmd félagsþjónustu innan ramma laganna.

Lögmælt verkefni má einnig flokka eftir því hvort lögin veita sveitarfélögum sjálfstjórn um framkvæmd verkefnis eða ekki. Þá er annars vegar um að ræða löggjöf sem segir til um hvort sömu réttarreglur skuli gilda um allt land á viðkomandi sviði og hins vegar löggjöf sem felur sveitarfélögum ákveðna sjálfstjórn um framkvæmd. Þannig hafa sveitarstjórnir oft og tíðum töluvert svigrúm til að ákveða hvernig lögmæltum verkefnum skuli sinnt og á það bæði við um lögskyld og lögheimil verkefni. Dæmi um löggjöf sem gefur sveitarfélögum mikið svigrúm til sjálfstæðrar reglusetningar eru lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarnarnir.

Í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga er, eins og áður segir, almennt ákvæði um að sveitarfélög skuli annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Í flestum tilvikum er augljóst hvert sveitarfélög sækja lagaheimild til að sinna ákveðnum verkefnum, þ.e. til laga sem beinlínis kveða á um að sveitarfélag skuli sinna verkefninu, sbr. t.d. grunnskólalög og lög um leikskóla. Þannig leggja ýmis sérlög skyldur á sveitarfélögin.¹⁰

Ólögmælt verkefni sveitarfélaga.

Lagaheimild til að sinna ólögmæltum verkefnum er að finna 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem segir að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og að sveitarfélög geti tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum. Verkefni sem sveitarfélög sinna og sérstök lög kveða ekki á um þurfa ávallt að sækja stoð í þessar málsgreinar.¹¹

Mat á því hvenær verkefni varðar íbúa sveitarfélagsins er fyrst og fremst hjá viðkomandi sveitarstjórn og er meginreglan sú að hún leggur þetta mat sitt fyrir dóm kjósenda í næstu kosningum.

¹⁰ Sesselja Árnadóttir (1998), bls. 16.

¹¹ Um ólögmælt verkefni sveitarfélaga er m.a. fjallað í grein eftir Birgir Tjörva Pétursson: „Um ólögmælt verkefni sveitarfélaga,“ *Úlfjótur*, 1. tbl., 52. árgangur (1999), og í lokaritgerð Trausta Fannars Valsónar til kandidateisprófs í lögfræði við Lagadeild Háskóla Íslands: „Fjárveitingarvald sveitarfélaga“ (2002).

Þrátt fyrir að orðalag 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga sé nokkuð opið er athafnafrælsi sveitarfélaga takmarkað af nokkrum ástæðum. Í fyrsta lagi má nefna lögmætisregluna. Hún veldur því að í sveitarfélögum er ekki heimilt að taka ákvarðanir sem hafa íþyngjandi eða bindandi réttaráhrif fyrir borgarana, nema hafa til þess lagastoð. Í öðru lagi fela orð 7. gr. sveitarstjórnarlaga í sér mikilvæga takmörkun. Sveitarfélögum er skylt að sinna lögmæltum verkefnum auk þess sem ólögmælt verkefni þurfa að varða sameiginlega hagsmuni íbúa viðkomandi sveitarfélags og mega ekki vera falin öðrum til úrlausnar að lögum. Í þriðja lagi takmarkast athafnafrælsi sveitarfélaga af ýmiss konar löggjöf, t.d. sveitarstjórnarlögum og samkeppnislögum auk þess sem sveitarfélögum ber að fara eftir meginreglum laga á borð við jafnræðisregluna, meðalhófsregluna og meginregluna um málefnaleg sjónarmið.¹²

Í 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarfélag geti tekið að sér þau verkefni sem varða íbúa þess og hefur ekki verið falið öðrum að lögum. Túlka þarf lög hverju sinni til að fá úr því skorið hvort verkefni hafi verið fengið öðrum til úrlausnar og sveitarfélagi því óheimilt að taka það upp. Sem dæmi um þetta má nefna löggæslu en ríkisvaldið heldur uppi starfsemi lögreglu skv. 1. gr. lögregluglaga, nr. 90/1996. Því verður að telja að sveitarfélögum sé óheimilt að stofna sjálfstæða lögreglusveit innan síns sveitarfélags án sérstakrar lagaheimildar, jafnvel þótt aðeins væri um að ræða almennt eftirlit með öryggi og eignum borgaranna.¹³

Önnur meginregla sveitarstjórnarréttar er reglan um forsvaranlega meðferð fjármuna. Í henni felst að sveitarstjórn er skylt að haga fjármálastjórn með þeim hætti að ekki skapist sú hætta að getu sveitarfélags til að sinna lögbundnum verkefnum sínum verði stefnt í voða, t.d. með áhættusömum fjárfestingum. Þessi regla hefur nú verið lögfest í 64. gr. sveitarstjórnarlaga.

Af framansögðu leiðir að í lögum er ekki skýrt kveðið á um heimildir sveitarfélaga til að sinna ólögbundnum verkefnum. Það stafar m.a. af því að sameiginlegir hagsmunir íbúa sveitarfélags geta tekið breytingum í takt við þjóðfélagsþróun. Má t.d. nefna að heimildir sveitarfélaga til að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir almennt atvinnuleysi eða bjargarskort í sveitarfélagi hafa breyst, t.d. þar sem betra aðgengi að lánsfjármagni nú til dags gerir aðkomu sveitarfélaganna oft óþarfa. Jafnframt geta samkeppnislög, nr. 8/1993, með síðari breytingum, leitt til þess að stuðningur sem sveitarfélagi væri annars heimill samkvæmt sveitarstjórnarlögum sé óheimill vegna áhrifa á samkeppni.

4. Atvinnuhlutverk sveitarfélaga.

Sveitarstjórnir hafa í gegnum tíðina haft nokkur afskipti af atvinnuuppbyggingu, bæði með stuðningi við atvinnulíf og sem vinnuveitandi. Afskiptin hafa verið mismikil eftir sveitarfélögum en segja má að það séu ekki síst verr sett sveitarfélög sem hafa þurft að grípa til sérstakra ráðstafana til að tryggja atvinnu í byggðarlaginu.

Á síðari árum hefur dregið úr afskiptum sveitarstjórna af atvinnumálum og eðli þeirra breyst sökum breytts lagaumhverfis og aukinnar áherslu á að hið opinbera taki ekki þátt í rekstri sem einkaaðilar á samkeppnismarkaði geta tekið að sér. Á hinn bóginn hafa afskipti sveitarfélaga af atvinnumálum í gegnum tíðina einkum verið með fernum hætti.¹⁴

¹² Trausti Fannar Valsson (2002), bls. 20–21, 30–31, 33–38.

¹³ Trausti Fannar Valsson (2002), bls. 26–29.

¹⁴ Óskar Sigurðsson (1972), bls. 37.

- Með stofnun eða rekstri þjónustufyrirtækja. Til dæmis má nefna vatns- og rafveitur auk þess sem sveitarfélög hafa tekið þátt í ýmiss konar atvinnuskapandi framkvæmdum.
- Með beinni eða óbeinni þátttöku í stofnun og rekstri atvinnufyrirtækja.
- Með fyrirgreiðslu og stuðningi við atvinnufyrirtæki, t.d. með ýmiss konar þjónustu eða aðstoð á borð við lóðaúthlutun og skipulagsákvæðanir.
- Með fjárhagsaðstoð til atvinnufyrirtækja til að tryggja atvinnurekstur í byggðarlaginu, til dæmis með kaupum á hlutafé, styrk- eða lánveitingum og ábyrgðum sveitarsjóða á lánnum. Með breytingum á 73. gr. sveitarstjórnarlaga hefur hins vegar verið tekið fyrir að hægt sé að binda sveitarsjóð í ábyrgðir vegna skuldbindinga óskyldra aðila.

Nú til dags leggja sveitarfélög víða töluvert upp úr því að styðja við nýsköpun og skapa umgjörð utan um atvinnugreinar á borð við ferðaþjónustu og mennta- eða menningarstarfsemi. Sveitarfélög hafa einnig aukið áherslu á að auðvelda ýmiss konar fyrirtækjum að koma starfsemi sinni á fót. Einkum hefur þetta verið gert með stofnun atvinnuþróunarfélaga. Starfsemi þessara félaga hefur hins vegar verið mismikil. Rekstarform atvinnuþróunarfélaganna er mismunandi, þ.e. þau eru ýmist rekin í formi hlutafélaga, byggðasamlaga, almennra félaga eða á vegum landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Í lögum um Byggðastofnun segir að stofnunin skuli skipuleggja og vinna að ráðgjöf við atvinnulífnið á landsbyggðinni í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra. Vegna smæðar og fjölda sveitarfélaga hefur hlutverk sveitarfélaga ekki verið eins umfangsmikið við mótnun atvinnu- og byggðastefnu og æskilegt er. Hefur því þótt álitlegra að Byggðastofnun eigi samstarf við atvinnuþróunarfélögin. Í því skyni hefur Byggðastofnun gert samninga við níu atvinnuþróunarfélög og síðustu missiri hefur stofnunin unnið að gerð svokallaðra vaxtarsamninga við einstök svæði.

Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna.

Í ljósi umfangs þeirra verkefna sem sveitarfélög sinna er eitt meginhlutverk hvernar sveitarstjórnar að vera vinnuveitandi. Til marks um það renna um 65% af skatttekjum sveitarfélaga í að greiða laun starfsmanna og launatengd gjöld. Viðs vegar um landið eru sveitarfélög, stór sem smá, í þeirri aðstöðu að vera stærsti einstaki vinnuveitandinn á sínu atvinnu- og þjónustusvæði.

Skipta má vinnuveitendahlutverki sveitarstjórna í tvennt. Annars vegar er um að ræða mótnun og ábyrgð á starfsmannastefnu og hins vegar ber hver sveitarstjórn ábyrgð á þeim kjarabáttum sem starfsmönnum sveitarfélagsins eru boðnir.

Sveitarfélög gera enn kjarasamninga við afmarkaða hópa en núorðið er það fyrst og fremst launanefnd sveitarfélaga sem semur við stéttarfélög fyrir hönd sveitarfélaga. Nær öll sveitarfélög landsins hafa falið nefndinni fullnaðarumboð sitt til kjarasamningsgerðar. Nú er svo komið að launanefndin hefur 555 fullnaðarumboð frá öllum sveitarfélögum landsins til að semja við 80 stéttarfélög. Samningar nefndarinnar ná til um 15.000 starfsmanna sveitarfélaga en Reykjavíkurborg annast sjálf samningsgerð vegna um 4.000 starfsmanna. Launanefndin semur hins vegar í vaxandi mæli við stéttarfélög sem ná til landsins alls. Um er að ræða Kennarasamband Íslands, Bandalag háskólamanna, Starfsgreinasamband Íslands auk Bandalags starfsmanna ríkis og bæja. Þannig hafa sveitarfélögin valið að nýta sér kosti miðlægra kjarasamninga sem m.a. tryggja betur en dreifstýrðir samningar frið á vinnumarkaði, styrkari samningsstöðu sveitarfélaga, jafnræði í launaákvörðunum, auk eflingar sérfræðipækkingar á sviði kjaramála sem öll sveitarfélög hafa jafnan aðgang að.

Það sama gildir því um vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga og afskipti þeirra af atvinnu- málum, þ.e. dregið hefur úr aðkomu einstakra sveitarfélaga og afskiptin eru orðin miðlægari. Enn fremur er þess að geta að nýjar áherslur hafa breytt hlutverki sveitarfélaga hvað varðar báða þessa þætti.

Þróun í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Eitt helsta einkenni sveitarstjórnarstigsins er nálægð við íbúana, en almennt er talið hent- ugra að opinber þjónusta sem snertir daglegt líf íbúanna sé veitt af þeim aðila sem stendur þeim næst, sveitarfélögunum. Að baki því liggur sú hugmyndafræði að ábyrgð á framkvæmd þjónustu eigi að vera sem næst íbúunum auk þess sem staðbundnar þarfir, þekking og þátt- taka heimamanna leiði til þess að framkvæmd opinberrar þjónustu sé betur komin hjá sveitar- félögum en miðstýrðu ríkisvaldi.

Hlutdeild sveitarfélaga í útgjöldum hins opinbera hefur aukist hérlendis á síðustu árum. Þannig hefur hlutur sveitarfélaga í samneyslu hins opinbera aukist úr 22,9% 1991 í 33,3% 2001.¹⁵ Í aukningunni vegur þyngst flutningur reksturs grunnskólanna til sveitarfélaga.

Frá því um 1990 hefur verkaskipting ríkis og sveitarfélaga stöðugt verið til umræðu. Helstu áfangar í breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá 1990 eru fjórir:

- Í ársbyrjun 1990 tóku gildi lög um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, nr. 87/1989, sem var einkum ætlað að einfalda og skýra verkaskiptingu ríkis og sveitarfé- laga og draga úr sameiginlegum verkefnum, sérstaklega sameiginlegri fjármögnun verk- efna.
- Rekstur grunnskólans var fluttur til sveitarfélaga 1. ágúst 1996.
- Ríkið yfirtók vinnumiðlanir á árinu 1997.
- Húsaleigubótakerfi var tekið upp árið 1996, fyrst sem valkvætt verkefni sveitarfélaga, en náði til allra sveitarfélaga og alls leiguhúsnæðis frá 1997.

Undanfarin ár hefur umræða um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verið áberandi. Helst hefur verið rætt um að flytja til sveitarfélaga nærþjónustuverkefni á sviði heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, málefni fatlaðra, ákveðna hluta opinbers eftirlits og verk- efni á sviði vinnumiðlunar.

Þessir málaflokkar eru þess eðlis að tiltölulega stórar stjórnsýslueiningar þarf til að geta sinnt þeim á faglegan og hagkvæman hátt. Jafnframt hefur verið leitast við að fækka sam- eiginlegum verkefnum ríkis og sveitarfélaga og einfalda ábyrgð á rekstri þeirra.

Aukin verkefni sveitarfélaga hafa m.a. orðið til þess að minni sveitarfélög hafa átt erfðara með að sinna lögbundnum skyldum sínum. Þau hafa ýmist brugðist við með því að sameinast öðrum sveitarfélögum eða með því að hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um framkvæmd einstakra verkefna. Hefur slík samvinna meðal annars farið fram á vettvangi héraðsnefnda, byggðasamlaga og landshlutasamtaka, en í vaxandi mæli hafa sveitarfélög stofnað sjálfstæði félög um rekstur einstakra verkefna.

Samvinna sveitarfélaga um rekstur þjónustuverkefna getur gert það að verkum að fámenn sveitarfélög ná að leysa úr verkefnum sínum sem þau annars gætu varla og auk þess náð fram ákveðinni stærðarhagkvæmni. Hins vegar hafa innlendar sem erlendar rannsóknir gefið vísbendingar um að áhrif íbúanna á stefnumótun í þeim málaflokkum sem unnir eru í sam-

¹⁵ Fjármálaráðuneytið (2004), *Þjóðarbúskapurinn*. Uppgjör birt samkvæmt þjóðhagsreikningastaðli Evrópusambandsins, ESA 95.

vinnu margra sveitarfélaga séu minni en þegar verkefnið er leyst af einu sveitarfélagi og að ábyrgð á úrlausn mála verði óskýr.

Samfélagslegt hlutverk sveitarfélaga.

Vegna nálægðar við íbúa sína er talið að sveitarstjórnir geti stuðlað að víðtækari þátttöku almennings í stjórnámálum en landsstjórnir. Nálægðin geri það auðveldara að efla áhuga á málefnum samfélagsins. Þátttaka almennings í stjórnámálum stuðlar einnig að aukinni jákvæðni í viðhorfum gagnvart stjórnkerfinu. Rannsóknir gefa vísbendingar um að þeir sem hafa með einum eða öðrum hætti reynt að hafa áhrif á ákvarðanir sinna sveitarstjórna séu ánægðari með þjónustuna en þeir sem ekki hafa reynt það.¹⁶

Lýðræðislegt hlutverk sveitarfélaga er mikilvægt, meðal annars vegna þess að þau eru mikilvægur vettvangur fyrir þjálfun til stjórnmalapátttöku. Þessu til stuðnings má nefna að í sveitarstjórnarkosningum 2002 voru boðnir fram listar í 66 sveitarfélögum. Í þeim sveitarfélögum voru alls 2.714 einstaklingar í framboði á 182 listum. Tæpt 1% þjóðarinnar var því í framboði í þessum 66 sveitarfélögum, eða um 1,4% af þeim sem voru á kjörskrá.

Í skýrslu lýðræðisnefndar norrænu ráðherranefndarinnar frá 2005 er að finna ýmsar ábendingar til stjórnvalda, bæði staðbundinna og landsstjórnar. Meðal annars er lagt til að hlutverk sveitarfélaga sem lýðræðisskóla verði eflt og íbúar hvattir til aukinnar þátttöku í stjórnámálum milli kosninga.

Almennt er talið að aukin þátttaka í stjórnámálum og öðrum málefnum nærsamfélagsins auki samkennd og félagsauð meðal íbúanna. Þá verða samskipti fólks greiðari og einstaklingar eru frekar tilbúnir til að leggja sitt af mörkum og fylgja reglum samfélagsins. Félagssauður felur þannig í sér þátttöku borgaranna í samfélagsmálum en hún er talin efla einingu innan samfélagsins og auka pólitískan þroska almennings. Sá þáttur í starfsemi sveitarfélaga sem snýr að því að virkja íbúana og þróa og efla samfélagið er því mjög mikilvægur. Eftir því sem samfélagið verður flóknara og íbúarnir upplýstari eykst mikilvægi þess að hugað sé að þessu hlutverki sveitarfélaga.

Í samfélagslegu hlutverki sveitarfélaga felst einnig að þau sinna hagsmunagæslu fyrir íbúa sína. Hagsmunagæslan snýr bæði að innri málefnum sveitarfélagsins, þ.e. sveitarstjórnir leitast við að framkvæma óskir íbúa sinna, enda þekkja þær aðstæður á hverjum stað og geta lagð að þjónustu sína að þörfum samfélagsins. Sveitarstjórnir á Íslandi hafa m.a. lagt áherslu á að gæta hagsmuna íbúa sinna í atvinnu- og byggðamálum.

Samantekt.

Hlutverk sveitarfélaga hefur tekið breytingum og verkefni þeirra aukist jafnt og þétt á síðustu árum. Breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hafa hvatt sveitarfélögin til að sameinast um úrlausn verkefna, hvort sem er með algjörrri sameiningu eða samvinnu.

Enn eru til mjög fámenn sveitarfélög sem þurfa að vinna flest þau verkefni sem þeim er ætlað að sinna samkvæmt lögum í samvinnu við önnur sveitarfélög. Raunar eru til sveitarfélög sem verja meginhluta tekna sinna til samvinnuverkefna og eru áhrif íbúa á stefnumótun í þeim málaflokkum hverfandi. Slíkt getur vart talist góð þróun á stjórnsýslustigi sem er ætlað að tryggja sem best áhrif íbúa á stefnumótun og einfalda aðgengi þeirra að þjónustu.

Sameining sveitarfélaga í einingar sem eru nægilega fjölmennar og öflugar til að sinna helstu lögbundnu og venjubundnu verkefnum er nauðsynleg svo að efla megi sveitarstjórnar-

¹⁶ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 103.

stigið og einfalda aðgengi íbúanna að opinberri þjónustu. Samvinna sveitarfélaga um ýmis mál verður áfram mikilvæg, en þróunin má ekki verða sú að einstök sveitarfélög leysi meginþorra sinna verkefna í samvinnu við önnur sveitarfélög.

Með auknum verkefnum hefur mikilvægi sveitarfélaga fyrir samfélagsþróunina aukist enn. Jafnframt hafa margar sveitarstjórnir aukið samráð við aðra aðila í samfélaginu og segja má að á síðustu árum hafi sveitarfélög á Íslandi tekið sín fyrstu skref í að virkja íbúa sína til enn frekari þátttöku í málefnum nærsamfélagsins en áður, meðal annars með því að halda íbúáþing.

5. Lýðræði í sveitarstjórnunum.

Sveitarstjórnir skera sig frá öðrum stjórnvöldum að því leyti að þær eru lýðræðislega kjörnar í beinum kosningum á fjögurra ára fresti. Um kosningar til sveitarstjórna er fjallað í lögum nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Þar segir meðal annars að kosningar skuli haldnar síðasta laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu. Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 45/1998 er þess getið að ný sveitarstjórn skuli taka til starfa 15 dögum eftir kjördag.

Í 19. gr. laga nr. 5/1998 segir að kosningar til sveitarstjórna skuli vera leynilegar og geti þær verið með tvennu móti. Annars vegar bundnar hlutfallskosningar þar sem kosning er bundin við framboð á listum og fulltrúar á hverjum lista ná kjöri í hlutfalli við það atkvæðamagn sem listinn fær. Hins vegar óbundnar kosningar þar sem kosning er ekki bundin við framboð en allir kjósendur eru í kjöri nema þeir sem löglega eru undanþegnir skyldu til að taka kjöri og hafa fyrir fram skorast undan því. Í 20. gr. laganna segir að í sveitarfélögum skuli almennt kjósa bundinni hlutfallskosningu. Komi enginn framboðslisti fram áður en framboðsfresti lýkur, eða svo fá nöfn eru á framboðslistum að sveitarstjórn verði ekki fullskipuð í bundinni kosningu, skuli kosning verða óbundin.

Kosningarréttur og kjörgengi.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 5/1998 hefur hver íslenskur ríkisborgari, sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili í sveitarfélaginu, kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar. Þá segir í 2. mgr. að kosningarrétt hafi danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfelld fyrir kjördag og aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag, enda fullnægi þeir að öðru leyti skilyrðum 1. mgr. sömu greinar. Í 3. gr. segir að kjörgengur í sveitarstjórn sé hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélaginu skv. 2. gr. laganna og hefur ekki verið sviptur lögræði.

Í lögum nr. 27/2002, um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, var samþykkt nýmæli sem veitir öllum erlendum ríkisborgurum, sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag, kosningarrétt og kjörgengi við sveitarstjórnarkosningar. Áður höfðu einungis danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt höfðu lögheimili hér á landi í þrjú ár samfelld þennan rétt og var engin breyting gerð þar á með fyrrgreindri lagabreytingu. Alls áttu um 2.200 erlendir ríkisborgarar kosningarrétt í sveitarstjórnarkosningunum 2002.

Ísland hefur á framangreindan hátt uppfyllt skyldur sínar samkvæmt samningi Evrópuráðsins um þátttöku útlendinga í opinberu lífi á sveitarstjórnarstigi (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level – ETS no. 144), sem fullgiltur var af Íslands hálfu árið 2004. Fram kom í skýrslu Evrópuráðsins frá árinu 2000 „Participation

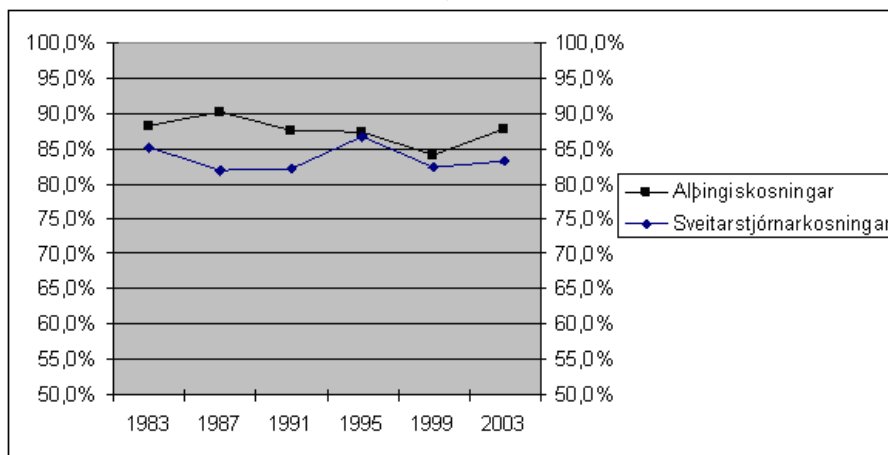
of Citizens in local public life“ að ráðið teldi að ekkert aðildarríkja þess sem hefði veitt út-
lendingum kosningarrétt í sveitarstjórnarkosningum hefði orðið fyrir verulegum vandamálum
vegna þessa. Hins vegar hefði veiting kosningarréttar auðveldað aðlögun erlendra ríkisborg-
ara að sínu nýja samfélagi.

Í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð gildir sú regla að norrænir ríkisborgarar og ríkisborgar-
ar ESB-ríkja hafa kosningarrétt og kjörgengi sem miðast við sömu búsetuskilyrði og innlend-
ir ríkisborgarar. Sama regla gildir í Noregi varðandi norræna ríkisborgara. Kosningarréttur
og kjörgengi annarra erlendra ríkisborgara í Danmörku, Noregi og Svíþjóð miðast við að þeir
hafi dvalið í landinu í þrjú ár en í Finnlandi er gerð krafa um tveggja ára búsetu þessa hóps.
Ísland hefur því strangari skilyrði um kosningarrétt og kjörgengi erlendra ríkisborgara við
sveitarstjórnarkosningar en tíðkast í öðrum norrænum ríkjum og íslenskir ríkisborgarar sem
þar eru búsettir eiga rýmri rétt en norrænir borgarar eiga hér á landi.

Kosningaþáttaka.

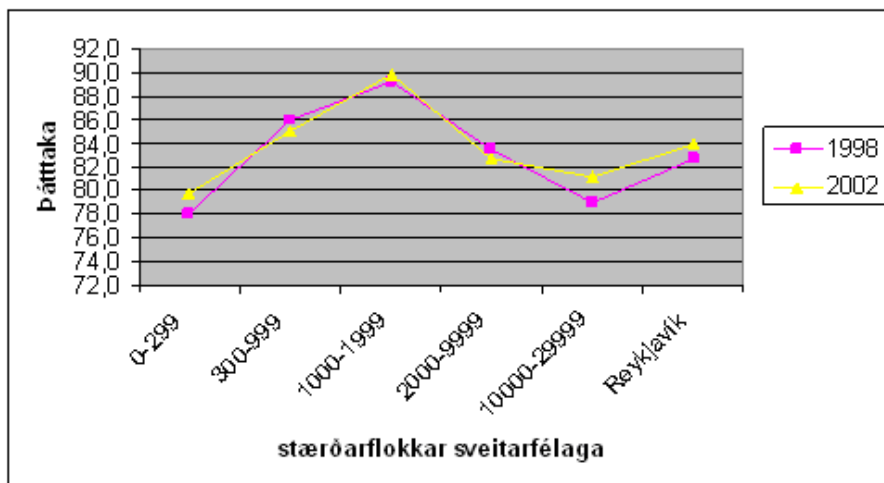
Almennt er talið að mikil og stöðug kosningaþáttaka sé til marks um mikinn áhuga íbú-
anna á málefnum samfélagsins. Þáttaka í sveitarstjórnarkosningum á Íslandi hefur verið
mjög góð og raunar meiri en í flestum vestrænum lýðræðisríkjum. Kosningaþáttakan hefur
enn fremur verið nokkuð stöðug síðastliðna fjóra áratugi, farið lægst í 82% en hæst í 87,8%.
Mikil þáttaka í sveitarstjórnarkosningum er í samræmi við mikla þáttöku í Alþingiskosning-
um. Þáttaka í Alþingiskosningum er allajafna nokkru meiri en í sveitarstjórnarkosningum,
enda fjölmiðlaumfjöllun um Alþingiskosningar mun meiri en um sveitarstjórnarkosningar.

Mynd 2. Kosningaþáttaka í Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum 1982–2003.
(Heimild: Hagstofa Íslands.)



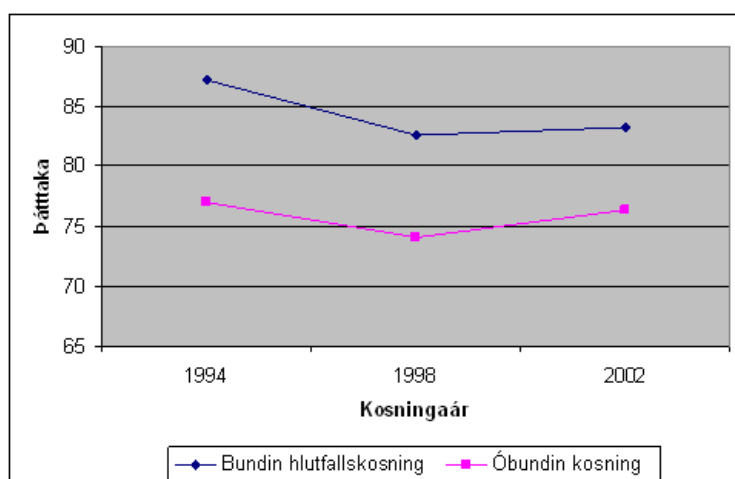
Kosningaþáttaka í sveitarstjórnarkosningum er háð stærð sveitarfélagsins. Eins og sjá má
af mynd 2 er kosningaþáttaka lægst í minnstu sveitarfélögum og mest í meðalstórum
sveitarfélögum.

Mynd 3. Þátttaka í sveitarstjórnarkosningum, eftir íbúafjölda.



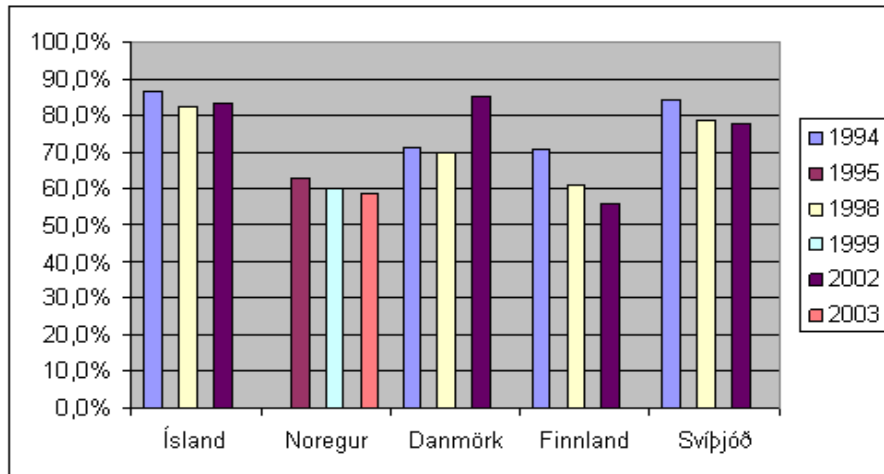
Þær niðurstöður eru nokkuð sérstakar, ekki síst í ljósi þess að almennt er kosningaþátttaka meiri í smærri einingum í vestrænum lýðræðisríkjum. Helsta skýringin á lítilli kosningaþátttöku íbúa í smáum sveitarfélögum virðist vera hið óbundna kosningaform, en kosningaþátttaka er marktækt minni í þeim sveitarfélögum þar sem óbundin kosning fer fram.

Mynd 4. Kosningaþátttaka eftir kosningaformi 1994–2002.



Eins og sjá má af mynd 4 er kosningaþátttaka í sveitarfélögum þar sem kosið er óbundinni kosningu að jafnaði um 10% minni en í þeim sveitarfélögum þar sem kosið er hlutfallskosningu. Kosningaþátttakan er engu að síður nokkuð mikil.

Á mynd 5 má sjá samanburð á kosningaþátttöku í síðustu þrennum sveitarstjórnarkosningum á Norðurlöndunum. Ísland og Svíþjóð skera sig nokkuð frá hinum ríkjunum og eru ávallt með um og yfir 80% þátttöku.

Mynd 5. Kosningabátttaka í sveitarstjórnarkosningum á Norðurlöndum.

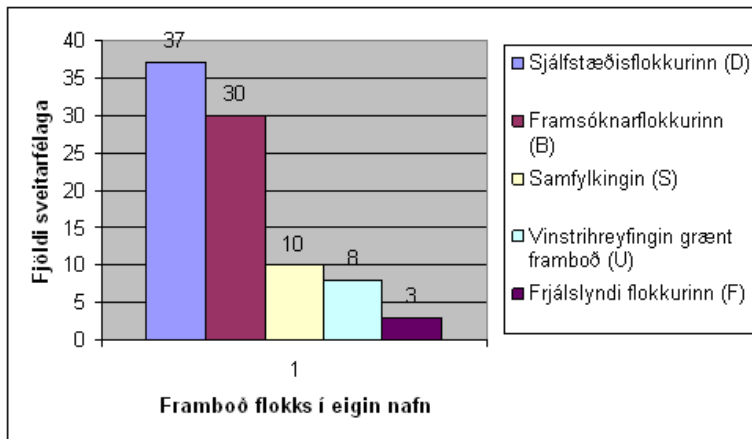
Kosningabátttakan í Danmörku árið 2001 var óvenjumikil, meðal annars þar sem þing kosningar fóru fram samhliða sveitarstjórnarkosningum. Það sama er uppi á teningnum í Svíþjóð þar sem ávallt er kosið samhliða til þings og sveitarstjórna.

Í skýrslu lýðræðisnefndar norrænu ráðherranefndarinnar er hvatt til þess að rannsóknir á sveitarstjórnarstiginu verði eflaðar. Í hinum norrænu ríkjunum hafa komið fram vísbendingar um að staðbundið lýðræði eigi í vök að verjast og m.a. sé nýliðun í sveitarstjórnnum ábótavant.

Framboð og kosningaaðferðir.

Félagsmálaráðuneytið tók saman upplýsingar um framboðslista og frambjóðendur fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 2002. Alls voru 2.714 einstaklingar í framboði á 182 listum. Það jafngilti tæpu 1% þjóðarinnar, eða um 1,4% þeirra sem voru á kjörskrá.

Í 66 sveitarfélögum af 105 voru boðnir fram listar. Þar af var sjálfkjörið í sjö sveitarfélögum þar sem aðeins einn framboðslisti kom fram. Óbundin kosning fór fram í 39 sveitarfélögum, þ.e. 37% sveitarfélaga, þar sem engir framboðslistar komu fram áður en framboðsfrestur rann út. Óbundnar kosningar tíðkast aðallega í mjög fámennum sveitarfélögum og hefur jafnt og þétt dregið úr tíðni óbundinna kosninga eftir því sem sveitarfélögum hefur fækkað og íbúum þeirra fjölgað. Fjöldi framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 2002 var samtals 182, en var 187 árið 1998. Flestir voru framboðslistarnir í sveitarfélagi sex, í Reykjavíkurborg og í Ísafjarðarbæ.

Mynd 6. Framboðslistar stjórnmálaflokka í sveitarstjórnarkosningum 2002.

Allir þeir flokkar sem áttu fulltrúa á þingi buðu fram í sveitarstjórnarkosningunum 2002, ýmist sjálfstætt eða í samstarfi við aðra. Sjálfstæðisflokkurinn bauð fram lista í eigin nafni í flestum sveitarfélögum, eða 37, en Framsóknarflokkurinn bauð fram lista í eigin nafni í 30 sveitarfélögum.

Sveitarstjórnarmenn.

Sveitarstjórnarmenn í landinu voru 657 í kjölfar sveitarstjórnarkosninganna 2002, en að meðaltali eru um sex kjörnir fulltrúar í hverri sveitarstjórn hér á landi. Í ljósi þess hve mikill munur er á stærð sveitarfélaga er augljóslega misjafnt hve margir íbúar eru að baki hverjum sveitarstjórnarmanni.

Á síðustu árum hefur nokkuð verið fjallað um nauðsyn þess að bæta kjör og starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna, enda verða skyldur og verkefni þeirra sífellt fleiri og flóknari og krefjast því meiri tíma og þekkingar en áður. Jafnframt hefur verið bent á að færri gefi kost á sér til setu á framboðslistum í sveitarstjórnarkosningum en áður og algengt er að kvartað sé yfir því að erfitt sé að fá fólk til að taka sæti á framboðslista. Þessi þróun dregur úr valmöguleikum kjósenda og getur því verið ógn við lýðræði.

Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir fjölda nýkjörinna og endurkjörinna fulltrúa í sveitarstjórnarkosningunum 2002.

**Tafla 3. Fjöldi nýkjörinna og endurkjörinna fulltrúa
í sveitarstjórnarkosningum 2002.**
(Heimild: Hagstofa Íslands.)

	Nýkjörnir fulltrúar			Endurkjörnir fulltrúar		
	Fulltrúar alls	fjöldi	%	alls	kjörnir 1998	kjörnir áður
Allt landið	657	317	48,3	340	300	40
Bundin hlutfallskosning	429	215	50,1	214	187	27
Bundin hlutfallskosning, sjálfkjörið	37	22	59,5	15	12	3
Óbundin kosning	191	80	41,9	111	101	10
Sveitarfélög með 1.000 íbúa og fleiri						
Bundin hlutfallskosning	275	140	51,0	135	119	16
Sveitarfélög með 300–999 íbúa	176	86	49,0	90	75	15
Bundin hlutfallskosning	129	60	46,5	69	58	11
Bundin hlutfallskosning, sjálfkjörið	17	11	64,7	6	6	–
Óbundin kosning	30	15	50,0	15	11	4
Sveitarfélög með 299 íbúa eða færri	206	91	44,2	115	106	9
Bundin hlutfallskosning	25	15	60,0	10	10	–
Bundin hlutfallskosning, sjálfkjörið	20	11	55,0	9	6	3
Óbundin kosning	161	65	40,4	96	90	6

Mikil endurnýjun varð á aðalmönnum í sveitarstjórnnum á milli kosninga 1998 og 2002.¹⁷ Af 657 sveitarstjórnarfulltrúum kjörnum á landinu öllu í sveitarstjórnarkosningum 2002 voru 317 nýkjörnir, eða 48,3% sem hlýtur að teljast mikil nýliðun.

Í töflu 3 má einnig sjá að nýliðun var örlítið meiri í stærri sveitarfélögum, eða 51% í sveitarfélögum með 1.000 íbúa eða fleiri á kjörskrá, 49% í sveitarfélögum með 300–999 íbúa og 44,2% í sveitarfélögum með 299 íbúa eða færri. Jafnframt er nýliðun almennt meiri þar sem var sjálfkjörið en minni þar sem var óbundin kosning. Endurnýjun í sveitarstjórnnum virðist almennt vera minnst í sveitarfélögum með færri en 299 íbúa þar sem kosið er óbundinni kosningu. Það gefur vísbendingar um að annaðhvort sé ánægja með sveitarstjórnarmenn í þeim sveitarfélögum meiri en í öðrum sveitarfélögum, eða að valkostir séu takmarkaðri.

Töluverður munur var á nýliðun eftir kynjum. Nýliðun á meðal kvenkyns sveitarstjórnarfulltrúa á milli kosninga 1998 og 2002 var 62,3%, en 41,8% á meðal karlkyns fulltrúa. Það vekur einnig athygli að nýliðun meðal karlkyns fulltrúa minnkar eftir því sem sveitarfélögin verða minni en þróunin er gagnstæð hjá konum í sveitarstjórn. Þannig var nýliðun fulltrúa í sveitarfélögum með 1.000 íbúa eða fleiri á kjörskrá 46,6% meðal karla en 58,8% meðal kvenna. Í sveitarfélögum með 300–999 íbúa á kjörskrá var hún 41,8% meðal karla en 64,8% meðal kvenna og í sveitarfélögum með færri en 299 íbúa á kjörskrá var hún 36% meðal karla en 66% meðal kvenna.

Ólíklegt er að íslenskum sveitarfélögum stafi hættu af ónógri nýliðun sveitarstjórnarmanna, nema þá hugsanlega í fámennustu sveitarfélögunum. Hátt hlutfall nýkjörinna sveitarstjórnarmanna bendir frekar til þess að hættu sé á að of mikil nýliðun eigi sér stað, sem getur

¹⁷ Niðurstöður þessarar könnunar á nýliðun meðal aðalmanna í sveitarstjórnnum birtust í ritinu „Búseta – lífsgæði – lýðræði“ sem unnið var sem umræðugrundvöllur fyrir stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2002–2006 og er að finna á vefsíðu sambandsins undir efnisflokknum landsþing 2002.

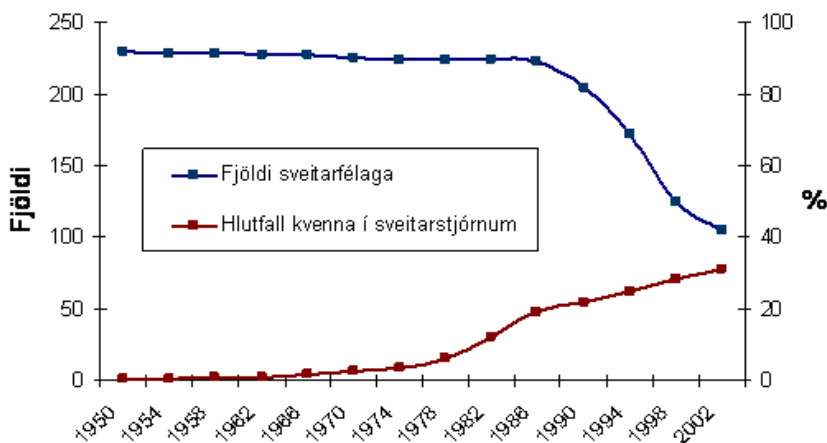
leitt til þess að þekking og reynsla á málefnum sveitarfélagsins byggist ekki nægilega mikið upp. Í því sambandi væri t.d. áhugavert að skoða hve margir sveitarstjórnarmenn gáfu aftur kost á sér til framboðs fyrir kosningarnar 2002 og hvaða ástæður lágu að baki því að sitjandi fulltrúar gáfu ekki kost á sér aftur.

Hlutur kvenna í sveitarstjórnarmálum.

Það skiptir verulegu máli að bæði kynin taki þátt í að móta samfélagið af fullum krafti. Karlar og konur hafa í mörgum tilfellum mismunandi viðhorf en ákvarðanir sem stjórnsmálmenntaka eru meðal annars byggðar á þeim hugmyndum sem þeir hafa um lífið og tilveruna.

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum hefur aukist hægt og bitandi síðastliðna hálfu öld og eru konur nú um þriðjungur sveitarstjórnarmanna og hefur hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum farið vaxandi samhliða fækkun sveitarfélaga.

Mynd 7. Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum og fjöldi sveitarfélaga 1950–2002.

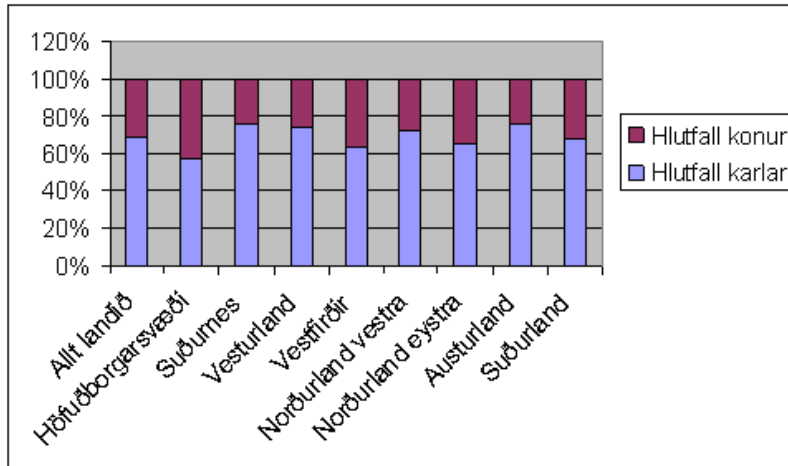


Af 103 oddvitum sveitarfélaga haustið 2004 voru 23 konur. Sérstakan framkvæmdastjóra var að finna í 67 sveitarfélögum en þar af voru 14 konur. Því má ljóst vera að áhrif kvenna á stjórnun sveitarfélaga á Íslandi gætu verið meiri.

Hlutur kvenna í sveitarstjórnnum eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2002 er 31,1% en í nefndum og ráðum sveitarfélaga er hlutfallið hugsanlega lægra. Félagsmálaráðuneytið undirbýr gagnaöflun um kynjahlutföll í ráðum og nefndum á vegum sveitarfélaga. Stærð sveitarfélaga og landfræðileg leiga þeirra virðist hafa afgerandi áhrif kynjahlutföll í sveitarstjórnnum.

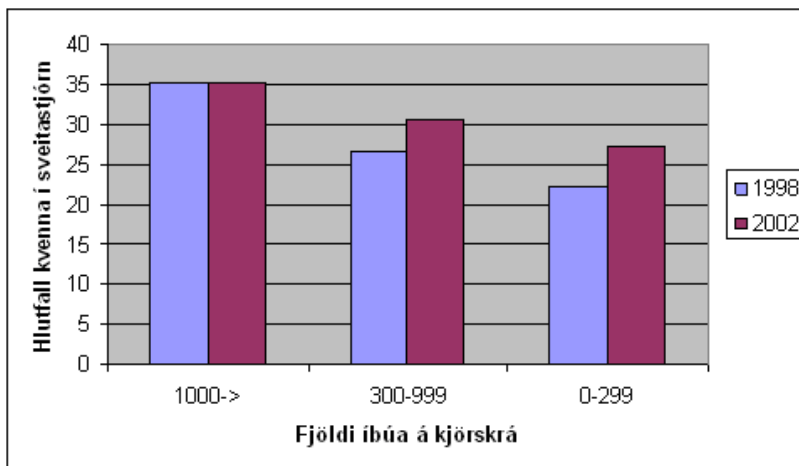
- Í sveitarfélögum með fleiri en 1.000 íbúa eru konur um 35% fulltrúa í sveitarstjórnnum.
- Í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa eru konur aftur á móti um 29% kjörinna fulltrúa.

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum er hæst á höfuðborgarsvæðinu þar sem konur eru 43% kjörinna fulltrúa.

Mynd 8. Kynjahlutfall í sveitarstjórn eftir landshlutum.

Á Vesturlandi er hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum 26%, á Vestfirðum 37%, á Norðurlandi vestra 28%, á Norðurlandi eystra 35%, á Austurlandi 25%, á Suðurlandi 32% og á Suðurnesjum 24%.

Á mynd 9 má sjá hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum 1998 og 2002 eftir stærð sveitarfélaga, þ.e. fjölda íbúa á kjörskrá.

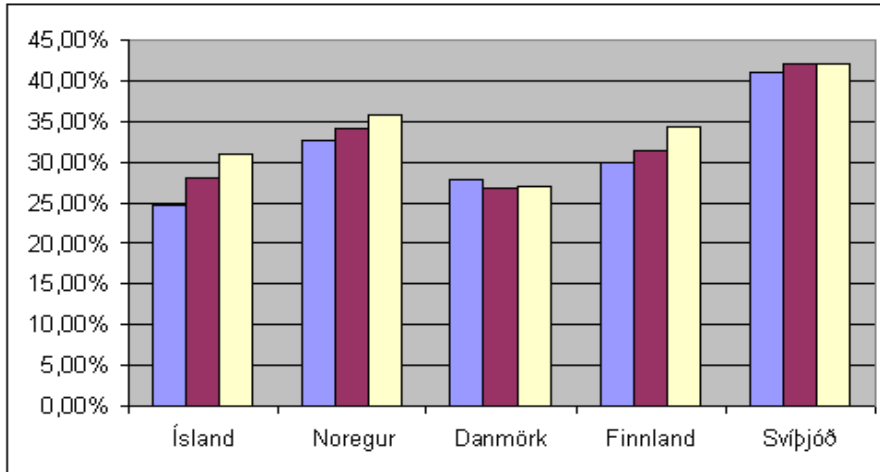
Mynd 9. Hlutfall kvenna í sveitarstjórn eftir stærð sveitarfélaga.

Eins og sjá má virðast konur eiga erfiðara uppdráttar í smærri sveitarfélögum og þá sérstaklega sveitarfélögum með færri en 300 íbúa. Kosningaformið hefur að líkindum nokkur áhrif á möguleika kvenna til að komast til áhrifa í sveitarfélögum, en þar sem kosning var óbundin í minnstu sveitarfélögum var hlutfall kvenna í sveitarstjórn aðeins um 25,5% árið 2002.

Niðurstöður rannsóknar Ólafs Þ. Harðarsonar prófessors í stjórnmálafræði á kosningunum 1998¹⁸ gefa svipaðar vísbendingar um að stærð og lega sveitarfélaga skipti máli hvað varðar kynjaskiptingu kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnarkosningunum. Niðurstöðurnar gefa því vísbendingar um að konur eigi auðveldara með að komast til áhrifa í þéttbýlli sveitarfélögum en í minni dreifbýlissveitarfélögum. Þess ber þó að geta að Suðurnes skera sig úr hvað þetta varðar, en þar er hlutfall kvenna lágt en sveitarfélögin tiltölulega fjölmenn og þéttbýl. Leiða má líkum að því að sérstaklega þurfi að hvetja konur í smærri sveitarfélögum og sveitarfélögum á landsbyggðinni til þátttöku í sveitarstjórnarmálum.

Mynd 10 sýnir samanburð á hlutfalli kvenna í sveitarstjórnnum á Norðurlöndunum í kjölfar síðustu þrenna kosninga.

Mynd 10. Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum Norðurlandanna.



Eins og sjá má eru Íslendingar ásamt Dönnum eftirbátar annarra þjóða á Norðurlöndum hvað varðar hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum. Svíar standa sig áberandi best þar sem um og yfir 40% sveitarstjórnarmanna eru konur. Í Svíþjóð er mikil hefð fyrir því að listum sé stillt upp með fléttu, þ.e. að sæti skiptist milli karla og kvenna á víxl.

Konur þjóða sig í auknum mæli fram til sveitarstjórna og hefur hlutfallið þrefaldast síðastliðin 30 ár. Er nú svo komið að konur eru um 40% frambjóðenda í sveitarstjórnarkosningum. Í síðustu sex sveitarstjórnarkosningum hefur hlutfall kvenna verið um eða yfir þriðjungur allra frambjóðenda. Það var hins vegar ekki fyrr en eftir kosningarnar árið 2002 sem hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum komst yfir 30%.

Ein meginástæða þess að konum hefur gengið hægt að rétta hlut sinn í sveitarstjórnnum á Íslandi er líklega sú að þær skipa almennt ekki fyrsta sæti á framboðslistum. Heildarfjöldi í sveitarstjórn getur því verið þeim hindrun þegar um fámenn sveitarfélög er að ræða en þá sitja oft ekki nema þrjár eða fimm kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn. Jafnframt hefur kosningakerfið í fámennum sveitarfélögum valdið þeim erfiðleikum, enda hefur konum jafnan gengið illa í óbundnum kosningum. Félagsmálaráðuneytið og Jafnréttistofa hafa ritað öllum stjórn-

¹⁸ Fyrirlestur Ólafs Þ. Harðarsonar í málstofu stjórnmálafræðiskorar HÍ um sveitarstjórnarmál 18. apríl 2002.

málaflokkum bréf þar sem þeir eru hvattir til að leggja sitt af mörkum til að jafna hlut kynja við uppröðun á lista fyrir komandi sveitarstjórnarkosningar.

Samráð og íbúalýðræði á sveitarstjórnarstiginu.

Sú þróun hefur orðið á Íslandi, og víðar í nágrannalöndum okkar, að áhersla stjórnvalda á samráð við borgarana hefur aukist. Í þeim efnum hefur sveitarstjórnarstigið þótt heppilegur vettvangur skoðanaskipta og samráðs íbúa og kjörinna fulltrúa. Það stafar ekki síst af því að sveitarstjórnarstigið er sá vettvangur sem stendur borgurunum næst og því að mörgu leyti auðveldara fyrir þá að mynda sér skoðun á málefnum og láta hana í ljós.

Sífelld fleiri stjórnendum sveitarfélaga hefur orðið ljóst að íbúar vilja hafa áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku í málefnum sveitarfélagsins á milli kosninga. Kostirnir við formlegt samráð sveitarstjórna við íbúana geta verið verulegir þar sem það getur komið í veg fyrir deilur, óánægju, tafir og aukinn fjárhagslegan kostnað. Auk þess eiga sveitarstjórnir, einkum í stærri sveitarfélögum, erfitt með að meta vilja íbúanna milli kosninga ef það er ekki gert með formlegum hætti. Meðal annars á það við um skipulagsmál, enda hefur það verið áberandi hin síðari ár í sveitarfélögum á Íslandi að hluti íbúanna hefur sett sig upp á móti ákveðnum framkvæmdum, jafnvel á seinni stigum þeirra, með tilheyrandi kostnaði fyrir sveitarfélagið í heild.

Það að gera íbúunum kleift að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á fyrri stigum stefnumótunar hefur því styrkt hlutaðeigandi sveitarfélög með því að koma í veg fyrir ósætti. Jafnframt styrkir það sveitarfélögin þegar aukinn fjöldi íbúa þeirra tekur virkan þátt í stefnumótun og ákvarðanatöku, enda skapar það hæfari forustu og eykur félagsauð í hlutaðeigandi sveitarfélögum. Í því sambandi má nefna að niðurstöður rannsókna Gunnars Helga Kristinssonar, sem birtust í ritinu *Staðbundin stjórnsmál*, benda til þess að íbúar sveitarfélaga séu ánægðari með þjónustu og árangur eigin sveitarfélags eftir því sem félagsauður einkennir það í meiri mæli. Enn fremur benda rannsóknir hans til þess að þátttaka stuðli að jákvæðari viðhorfum íbúanna til stjórnkerfisins að því leyti að þeir sem hafa reynt að hafa áhrif á niðurstöðu sinna sveitarstjórna eru ánægðari með þjónustu þeirra en hinir sem ekki hafa reynt slíkt.¹⁹

Aukið samráð sveitarstjórna við íbúa á sveitarstjórnarstiginu má því annars vegar rekja til vilja þeirra síðarnefndu til að hafa áhrif á sveitarstjórnarmál annars vegar og vitundar sveitarstjórna um kosti þess að heyra sjónarmið íbúanna hins vegar. Að auki eru dæmi um að þess sé beinlínis krafist í lögum að samráð skuli viðhaft. Í því sambandi er nærtækast að nefna sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, en í 5. mgr. 90. gr. laganna segir að almenn atkvæðagreiðsla skuli fara fram um tillögur um sameiningu sveitarfélaga. Í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, er enn fremur kveðið á um að hverjum þeim aðila, sem telur sig eiga hagsmuna að gæta, skuli gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillögu að svæðisskipulagi innan ákveðins tíma eftir að hún er kynnt með fullnægjandi hætti.

Þrýstingur á aukið samráð er einnig alþjóðlegur. Að undanskildum þrýstingi frá ýmiss konar samtökum, einstaklingum og fræðimönnum hefur samstarf á alþjóðavettvangi, sem Ísland er þátttakandi í, áhrif í þessa veru. Í því sambandi má nefna tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins R (2001) 19 um þátttöku borgaranna í opinberu lífi í sveitarfélögum. Þar kemur meðal annars fram að ráðherranefndin sé sannfærð um að lýðræði í sveitarfélögum sé einn af hornsteinum lýðræðis í Evrópulöndunum og að ráðherranefndin sé meðvituð um að vænt-

¹⁹ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 103–104, 171–173, 176.

ingar almennings hafi þróast, að sveitarstjórnarmál séu að breytast og að vegna þessa séu gerðar kröfur um beinni, sveigjanlegri og sértækari leiðir til þátttöku. Í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga er jafnframt fjallað um beina þátttöku íbúa í málefnum sveitarfélaga. Svipaðar ábendingar er að finna í skýrslu Lýðræðisnefndar norrænu ráðherranefndarinnar frá 2005.

Ýmsar aðferðir eru mögulegar til samráðs sveitarstjórna við borgarana. Í 104. gr. sveitarstjórnarlaga eru taldar upp leiðir sem sveitarstjórn er heimilt að fara þegar hún telur nauðsyn á samráði við íbúa sína, svo sem að halda borgarafundi eða viðhafa almennar atkvæðagreiðslur um einstök mál. Jafnframt er í greininni ákvæði sem skyldar sveitarstjórn til að halda almennan borgarafund ef $\frac{1}{4}$ hluti atkvæðisbærra manna í sveitarfélaginu óskar þess.

Mörg sveitarfélög hafa tekið upp reglulegt samráð við íbúa sína, meðal annars með því að halda íbúafing og hverfafundi um einstaka málaflökka, skipulag og stefnumótun. Ekkert er því til fyrirstöðu að sveitarstjórnir viðhafi aðrar aðferðir þegar samráð er haft við íbúa, svo sem með því að auglýsa almenna viðtalstíma við sveitarstjórnarmenn og/eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Þá felur almenn tölunotkun hér á landi í sér aukna möguleika á að samráð sveitarfélaga við íbúana fari fram rafrænt, svo sem með gerð vefkannana eða uppsetningu spjallþráða þar sem íbúar geta komið á framfæri skoðunum sínum á einstökum málum. Auk þess hefur Lýðræðisnefnd norrænu ráðherranefndarinnar hvatt til þess að sveitarfélög nýti sér í auknum mæli eiginleika upplýsingatækninnar til að efla staðbundið lýðræði og hafa samráð við íbúana. Hafa sveitarfélög hér á landi sýnt umtalsvert frumkvæði í þessum efnum sem ber að fagna.

Niðurstöðum samráðs milli sveitarstjórna og íbúa verður almennt að taka með þeim fyrirvara að þátttaka í þeim er ekki eins mikil og í almennum sveitarstjórnarkosningum. Mikilvægt má því telja að fram komnar tillögur, skoðanir og skoðanaskipti á samráðsvettvangi séu ræddar á vettvangi sveitarstjórnar og áformum sveitarstjórnar um eftirfylgni verði komið á framfæri að samráði loknu. Þar komi meðal annars fram upplýsingar um þátttöku íbúa.

Samantekt.

Íslendingar hafa tekið það skref, í samræmi við tilmæli Evrópuráðsins, að veita öllum erlendum ríkisborgurum rétt til þátttöku í sveitarstjórnarkosningum, svo fremi sem viðkomandi hafi búið í landinu í fimm ár. Þátttökurétturinn auðveldar að líkindum aðlögun erlendra ríkisborgara hér á landi. Það vekur hins vegar athygli að Ísland hefur strangari skilyrði um kosningarrétt og kjörgengi erlendra ríkisborgara við sveitarstjórnarkosningar en önnur norræn ríki og jafnframt að íslenskir ríkisborgarar sem þar eru búsettir eiga rýmri rétt en norrænir borgarar eiga hér á landi.

Mikil kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum hér á landi, og sá fjöldi einstaklinga sem var í framboði í síðustu kosningum, bendir til þess að áhugi á sveitarstjórnarmálum sé mikill meðal almennings. Áhrif hins óbundna kosningaforms á kosningaþátttöku virðast hins vegar vera neikvæð. Óbundnum kosningum hefur fækkað jafnt og þétt samhliða fækkun sveitarfélaga.

Hluttur kvenna í sveitarstjórnnum hefur aukist á síðustu árum og áratugum, en hefur þó ekki enn náð því að vera í samræmi við hlutfall þeirra af frambjóðendum eða landsmönnum. Auk þess hefur hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum á Norðurlöndum í flestum tilvikum verið hærra en hér á landi. Ýmsir þættir hafa leitt til þess að hluttur kvenna í sveitarstjórnarmálum er lakari en ákjósanlegt er. Kosningaform, stærð og lega sveitarfélaga hafa þar áhrif. Í minnstu sveitarfélögunum eru að jafnaði aðeins fimm kjörnir fulltrúar og eru þeir oftast kjörnir í

óbundnum kosningum. Konur virðast eiga erfðara uppráttar í þeim sveitarfélögum. Sameining sveitarfélaga í fjölmennari einingar ætti því að stuðla að bættum hlut kvenna í sveitarstjórnnum.

Nýliðun meðal sveitarstjórnarmanna var mikil í síðustu kosningum og var hún meiri í fjölmennum sveitarfélögum en fámennum. Einnig var nýliðun kvenna meiri en karla. Hátt hlutfall nýkjörinna sveitarstjórnarmanna gefur vísbendingar um að skort geti á reynslu og þekkingu hjá hluta sveitarstjórnarmanna. Á hinn bóginn er jákvætt að nýliðun sé nokkur, en erfitt er að meta hvað getur kallast eðlileg nýliðun og hvaða ástæður liggja að baki því að hún er svo mikil sem raun ber vitni.

6. Stjórnsýsla sveitarfélaga.

Í hverju sveitarfélagi þarf að vera sveitarstjórn sem stýrir því í samræmi við lög og önnur lögleg fyrirmæli og ber ábyrgð á því að lögbundnum verkefnum sé sinnt í samræmi við fyrirmæli laga. Sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna sveitarfélaga, svo sem um hlutfall fasteignaskatts og útsvars í samræmi við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Sveitarstjórnin starfar eftir sérstakri samþykkt sem hún gerir um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins. Í samþykktinni kemur fram nánari lýsing á uppbyggingu stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélags. Sveitarstjórnin er með öðrum orðum æðsta vald í málefnum sveitarfélagsins og ber ábyrgð á verkefnum þess og ber henni að fara eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og stjórnsýslulaga við meðferð mála.

Sveitarstjórn ræður uppbyggingu alls stjórnkerfis sveitarfélags, innan ramma laga. Í ljósi þess hve sveitarfélögin eru mismunandi er augljóst að uppbygging stjórnkerfis þeirra er mjög mismunandi. Algennt er að í sveitarfélögum séu gerð skipurit sem lýsa m.a. uppbyggingu nefndakerfis, deilda og stofnana sveitarfélagsins. Skipurit sveitarfélaga eru mismunandi en þó er hægt að segja að þau einkennist af því að annars vegar er um að ræða skrifstofu sveitarfélags sem skipt er í tiltölulega fá fagsvið og hins vegar einstakar deildir, stofnanir eða fyrirtæki sveitarfélags sem falla undir einstök fagsvið. Fyrirtæki og stofnanir hafa þó oft sjálfstæðari stöðu í skipuriti og heyra þá t.d. beint undir sveitarstjórn eða sérstaka stjórn sem sveitarstjórn skipar.

Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn er mismunandi eftir stærð sveitarfélaga, en í 12. gr. sveitarstjórnarlaganna er tilgreint hversu margir sveitarstjórnarmenn skuli vera í sveitarstjórn sveitarfélags, flokkað eftir íbúafjölda. Fulltrúar í sveitarstjórn sveitarfélaga með færri en 200 íbúa skulu ekki vera færri en þrír, en flestir geta sveitarstjórnarmenn orðið 27. Reykjavíkurborg hefur flesta kjörna fulltrúa í sveitarstjórn, en í borgarstjórn sitja 15 borgarfulltrúar. Sveitarstjórn er heimilt að skipa svokallað byggðaráð sem, ásamt framkvæmdastjóra, fer með framkvæmdastjórn sveitarfélagsins og fjárstjórn. Auk sveitarstjórnar og byggðaráðs starfa ýmsar nefndir á vegum sveitarfélaga sem fara með einstaka málaflökka, svo sem skipulags- og byggingarmál, fræðslumál og félagsþjónustu.

Líkt og um önnur stjórnvöld sem taka stjórnvaldsákvæðanir gilda reglur stjórnsýsluréttarins um sveitarstjórnir. Slíkar ákvæðanir eru teknar þegar sveitarstjórn, eða nefnd eða embættismaður sveitarfélags, kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds.

Flest íslensk sveitarfélög eru fámenn og hafa sveitarstjórnarmenn þá oft takmarkaðan aðgang að faglegrri ráðgjöf. Það hefur þá ókosti að þeir bera í senn ábyrgð á pólitískri stefnumótun og lögfræðilegri ákvarðanatöku, enda bera úrskurðir og álit félagsmálaráðuneytisins í sveitarstjórnarmálum þess merki að stundum skortir sveitarstjórnarmenn lögfræðilega þekk-

ingu eða aðgang að henni. Álit umboðsmanns Alþingis benda til hins sama. Fjöldmenn sveitarfélög eru hins vegar ekki endilega trygging fyrir því að meðferð opinbers valds sé vönduð. Það stafar ekki síst af því að það er erfiðleikum bundið að beita opinberu valdi þannig að réttindi borgaranna séu tryggð. Fyrir þær sakir er mikilvægt að efla burði sveitarfélaga til að þau geti sinnt stjórnvaldshlutverki sínu sem skyldi.

Alþingi ákveður með lögum hvaða stjórnvöld sveitarfélög skulu hafa á hendi. Greina má þá stjórnvöld í tvo þætti. Annars vegar er það stjórnvöld þar sem sveitarfélögum er falið að sjá um framkvæmd laga og sömu réttarreglur skulu gilda um land allt á hlutaðeigandi sviði. Hins vegar er um að ræða svið þar sem Alþingi hefur með lögum falið sveitarfélögum að setja nánari reglur innan ramma laga. Í þeim tilvikum hefur Alþingi falið sveitarfélögum að ákveða sjálfsstjórn og geta þá ólíkar reglur gilt í hverju sveitarfélagi. Ekki eru lög þó alltaf nógu skýr um hvort sveitarstjórnir hafi sjálfsstjórn um viðkomandi framkvæmd eða skuli haga þeim með samræmdum hætti. Augljóst er hins vegar mikilvægi þess að það sé skýrt hvort ólíkar reglur megi gilda á milli sveitarfélaga eða ekki.²⁰

Til að tryggja faglega stjórnvöld og réttindi íbúanna er jafnframt mikilvægt að það dragist ekki of lengi að sveitarstjórnir setji reglur um þau málefni sem lög skylda þær til að gera. Í því sambandi má nefna að samkvæmt könnun félagsmálaráðuneytisins árið 1996 höfðu aðeins 85 sveitarfélög af 165 sett sér reglur um framkvæmd félagsþjónustu, þ.m.t. um rétt til fjárhagsaðstoðar, þrátt fyrir þeim hafi verið það skylt allt frá því að lögin voru sett árið 1991. Umboðsmanni Alþingis þótti jafnframt ástæða til að taka málið til athugunar að eigin frumkvæði (mál nr. 2625/1998). Athugun hans leiddi í ljós að sveitarfélögum sem ekki höfðu sett sér fyrrnefndar reglur hafði fækkað verulega og að um fámenn sveitarfélög væri að ræða. Í dag hafa tvö sveitarfélög enn ekki sett sér þessar reglur. Þegar dregst að setja slíkar reglur er réttindum íbúa sveitarfélagsins á viðkomandi sviði ógnað, enda skortir þá skýrar reglur um þau. Lagt hefur verið til að brugðist sé við vanda sem þessum með því að ráðherra á viðkomandi sviði gefi út reglur sem hafi gildi þar til sveitarstjórn setur eigin reglur.²¹

Í samskiptum við stjórnvöld skiptir miklu máli að borgararnir eigi möguleika á því að kynna sér gildandi réttarreglur og þannig sjá fyrir hvaða réttindi og skyldur þeir hafa. Því verða lög og reglur að vera birtar og almenningi aðgengilegar, enda er svo mælt fyrir í 27. gr. stjórnarskrárinnar og lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Í 7. gr. laga nr. 64/1943 er einnig mælt fyrir um að ekki megi beita fyrirmælum sem felast í lögum, auglýsingum, tilskipunum, reglugerðum, opnum bréfum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis fyrir en birtingu skv. 1. og 2. gr. laganna hafi farið fram. Samt sem áður er einungis hluti þeirra reglna sem sveitarstjórnir setja og varða rétt íbúa sveitarfélaga birtur opinberlega í samræmi við ákvæði laga nr. 64/1943.²² Sú var einmitt niðurstaða umboðsmanns Alþingis í fyrrnefndu álit hans nr. 2625/1998, þ.e. að kynning sveitarfélaga á reglum um fjárhagsaðstoð hefði ekki verið í samræmi við fyrirmæli laga nr. 64/1943, með síðari breytingum, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda.

²⁰ Sjá nánar skýrslu forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnvöldum sem lögð var fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi, kaflar 2.12 og 2.14.3.

²¹ Skýrsla forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnvöldum, kafli 2.12.

²² Skýrsla forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnvöldum, kafli 2.12.

Stjórnsýsla sveitarfélaga er smærri í sniðum en stjórnsýsla ríkisins og þar af leiðir að boðleiðir eru styttri og sveigjanleiki við úrlausn mála talinn meiri. Sveitarfélögin geta þess vegna oft verið fljótari að bregðast við nýjum aðstæðum en ríkið. Sveitarstjórnir eru það sem stundum er kallað lárétt stjórnvald í þeim skilningi að þær eru hver um sig eitt stjórnvald sem hefur fjölbætta málaflokka á sinni könnu og fer með framkvæmd þeirra á starfssvæði sínu.

Nálægðin við íbúana og viðfangsefnin er talin einn af meginkostum þess að sveitarfélög sem stjórnsýslustig sinni opinberum verkefnum. Eitt af stefnumálum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er að vinna að því að stjórnkerfi hins opinbera endurspegli breyttar aðstæður í þjóðfélaginu, og eru verkefni einfaldara Ísland og áttak um eflingu sveitarstjórnarstigsins liðir í þeirri viðleitni. Lögð hefur verið áhersla á hvernig best má nýta kosti upplýsingasamfélagsins og rafrænnar stjórnsýslu til að tryggja jafnt aðgengi borgaranna að nauðsynlegum upplýsingum og þjónustu.

Samvinna sveitarfélaga.

Eins og áður hefur komið fram hvíla á öllum sveitarfélögum, óháð stærð, sömu skyldur samkvæmt lögum til að veita íbúum þjónustu. Fámenn sveitarfélög hafa farið þá leið að leysa verkefni í samvinnu við önnur sveitarfélög og ná þannig að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum. Með samstarfi hafa sveitarfélög náð að mynda einingar með nægilega mikið bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum sínum, ásamt öðrum verkefnum sem íbúarnir hafa krafist. Í könnun sem gerð var á umfangi samstarfs sveitarfélaga árið 2003 kom fram að samvinna sveitarfélaga á Íslandi er mjög umfangsmikil, en að meðaltali eru sveitarfélög aðilar að tíu samstarfsverkefnum.

Fámennstu sveitarfélögin eru þátttakendur í flestum samstarfsverkefnum og verja til þeirra hæstu hlutfalli sinna tekna, dæmi eru um sveitarfélög sem verja rúmlega helmingi tekna sinna til samstarfsverkefna. Sveitarfélög virðast geta unnið saman að flestum verkefnum sveitarfélaga og hafa þannig náð fram aukinni hagkvæmi í rekstri og auknu bolmagni til að sinna þjónustu við íbúana.²³

Umfang samvinnu sveitarfélaga gefur vísbendingar um að mörg sveitarfélög hafi ekki bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Auk þess gefur það til kynna að stjórnsýsla sveitarstjórnarstigsins sé flókin þótt stjórnsýsla einstakra sveitarfélaga sé einföld. Íbúarnir hafa með öðrum orðum greiðan aðgang að sínum sveitarstjórnarmönnum, en ákvarðanir um helstu verkefni sveitarfélagsins eru jafnvel ekki teknar af þeim, heldur stjórnnum byggðasamlaga eða héraðsnefnda.

Hlutverk og ábyrgð kjörinna fulltrúa.

Hlutverk kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum er umfangsmikið og ábyrgð þeirra mikil eftir því. Í 3. kafla var fjallað um hlutverk og verkefni sveitarfélaga en störf sveitarstjórnarmanna taka vitaskuld mið af því hlutverki sem sveitarfélög gegna. Rétt er að taka fram að umfjöllunin hér á að ýmsu leyti einnig við um þá sem kjörnir eru til setu í nefndum, stjórnnum og ráðum sveitarfélaga, enda eru að sumu leyti gerðar sömu kröfur til þeirra í samræmi við 47. gr. sveitarstjórnarlaga.

²³ Róbert Ragnarsson. 2003. Samvinna sveitarfélaga – valkostur við sameiningu? Óbirt MA-ritgerð í stjórnmálafræði, bls. 18–21

Sveitarstjórnarmenn fara með ýmiss konar hlutverk og vert er að nefna nokkur af þeim helstu:²⁴

- Stjórnunar- og eftirlitshlutverk með starfsemi og rekstri sveitarfélagsins.
- Stjórnvaldshlutverk sem snýr að því að sveitarstjórn er hluti af framkvæmdarvaldinu og ber ábyrgð á framkvæmd laga á ýmsum sviðum.
- Stefnumótunarhlutverk.
- Umboðshlutverk gagnvart íbúum sveitarfélagsins.
- Vinnuveitendahlutverk. Sveitarstjórn ber endanlega ábyrgð á því hvernig sveitarfélag sinnir skyldum sínum sem vinnuveitandi.

Nú sem fyrr sinna flestir sveitarstjórnarmenn sveitarstjórnarstarfi í hlutastarfi. Undanfarin ár hefur umhverfi sveitarstjórna hins vegar breyst töluvert. Störf sveitarstjórnarmanna eru orðin flóknari og þau krefjast nú meiri tíma og þekkingar en áður. Þannig hafa sveitarfélög fengið aukin verkefni og nýjar skyldur auk þess sem íbúarnir gera auknar kröfur til stjórn-sýslu og þjónustu sveitarfélagsins. Jafnframt hafa nýjar stjórnunar-, fjármögnunar- og rekstraraðferðir rutt sér til rúms og áhersla hefur aukist á markaðsvæðingu, einkaframkvæmd og valddreifingu.

Hlutverk sveitarstjórnarmanna mótast að töluverðu leyti af skyldum þeirra samkvæmt lög-um. Meðal annars leggja sérlög um ýmsa málaflokka þeim skyldur á herðar, en yfirlit yfir helstu lögákvæðin verkefni sveitarfélaga er að finna í fylgiskjali með skýrslunni. Þá er sú um-gjörð sem sveitarstjórnarmenn verða að haga sínum störfum eftir hvað varðar málsmeðferð o.fl. mótúð af almennri löggjöf á borð við stjórn-sýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 40/1996, og lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Að síðustu er að nefna sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998. Þar er í 7. gr. fjallað um almennar skyldur sveitar-félaga. Um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi er fjallað í II. kafla laganna en þar er m.a. að finna 9. gr. sem fjallar um hlutverk og verksvið sveitarstjórnar. Ákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna er að finna í III. kafla sveitarstjórnarlaga.

Fulltrúar í sveitarstjórn eru hluti af æðsta stjórnvaldi hvers sveitarfélags og þeir taka því ákvarðanir um öll helstu málefni þess. Sveitarstjórnarmenn bera því hina endanlegu stjórn-málalegu ábyrgð á öllu sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélaga, þ.e. sveitarstjórn ábyrgist fyrst og fremst afleiðingar gerða sinna gagnvart íbúum sveitarfélagsins með því að leggja þær í dóm kjósenda í næstu sveitarstjórnarkosningum. Einnig geta sveitarstjórnarmenn þurft að bera lagalega ábyrgð á því sem gerist innan sveitarfélags en þar er helst að nefna skaðabóta-eða refsíábyrgð.

Skaðabótaábyrgð sveitarstjórnar og einstakra sveitarstjórnarmanna byggist í íslenskum rétti fyrst og fremst á svonefndri sakarreglu. Með henni er átt við að maður beri skaðabóta-ábyrgð á tjóni ef hann veldur því með sagnæmum, þ.e. af ásetningi eða gáleysi, og ólögmet-um hætti og sérstakar hlutlægar afsökunarástæður eiga ekki við um tjónvald, svo sem æska eða skortur á andlegu heilbrigði. Í sakarreglunni felst einnig að menn verða hugsanlega dregnir til ábyrgðar hvort sem brot er vegna athafna eða athafnaleysis.

Í sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum, eru engin ákvæði sem heimila ráðuneytinu að refsa einstökum sveitarstjórnarmönnum fyrir brot á fyrirmælum þeirra laga.

²⁴ Rit Önnu G. Björnsdóttur, Hlutverk sveitarstjórnarmanna, fjallar nánar um hlutverk, réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna. Ritið er að finna á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Auk þess er rétt að benda á sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998.

Hins vegar er í 2. og 3. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga að finna heimild til handa ráðuneytinu til að áminna sveitarstjórn og stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Í XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er ákvæði um refsingar fyrir brot í opinberu starfi sem tekur eftir atvikum einnig til sveitarstjórnarmanna. Það eru einkum 140. og 141. gr. laganna sem geta komið til greina um sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga. Þar er mælt fyrir um sektir eða varðhald ef opinber starfsmaður synjar eða lætur af ásettu ráði farast fyrir að gera það sem boðið er á löglegan hátt eða gerist sekur um stórfellda eða ítrekaða vanrækslu eða hirðuleysi í starfi sínu.

Af fyrrgreindum ákvæðum er ljóst að einungis ásetningur eða stórfelld vanræksla sveitarstjórnarmanns á skyldum sínum geta verið grundvöllur refsíabyrgðar. Til dæmis um það má benda á dóm frá 18. júlí 2003, mál nr. S-49/2003, sem kveðinn var upp í Héraðsdómi Vestfjarða. Í þeim dómi er framkvæmdastjóri sveitarfélags sektaður fyrir að veita tilteknum manni verk hjá bænum, vitandi það að hann hafði ekki nauðsynlegt starfsleyfi til verksins og að fyrirhugað væri að vinna verkið með öðrum hætti en var leyfilegt samkvæmt gildandi lögum.

Þóknun sveitarstjórnarmanna, framkvæmdastjóra og nefndarmanna sveitarfélaga.

Samkvæmt 35. og 50. gr. sveitarstjórnarlaga er það hlutverk hvernar sveitarstjórnar fyrir sig að ákveða hver þóknun sveitarstjórnarmanna skuli vera og setja reglur þar að lútandi. Á Íslandi er kjörum sveitarstjórnarmanna því skipað með öðrum hætti en í Danmörku þar sem samræmdar reglur gilda um kjör sveitarstjórnarmanna samkvæmt reglum sem innanríkisráðuneytið setur.

Í lok árs 2003 gerði hag- og upplýsingasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga könnun á kjörum sveitarstjórnarmanna og framkvæmdastjórum sveitarfélaga. Áður hafði sambærileg könnun farið fram sumarið 2002.²⁵ Í heildina var svarhlutfallið 67% en minnst var það í sveitarfélögum með innan við 200 íbúa.

Í könnuninni koma fram upplýsingar um tekjur 52 framkvæmdastjóra, en 67 sveitarfélög af 103 höfðu sérstaka framkvæmdastjóra, og þeir voru með á bilinu undir 300 þús. kr. í tekjur á mánuði og upp í rúmlega 800 þús. kr. í tekjur á mánuði að hlunnindum undanskildum. Smærri sveitarfélögin greiða framkvæmdastjórum að jafnaði lægri laun. Þar sem oddvitar fara með framkvæmdastjórn sveitarfélaga þiggja þeir lægri laun en ráðnir framkvæmdastjórar í öðrum sveitarfélögum gera, enda gegna oddvitar stöðu sinni að jafnaði samhliða öðru starfi.

Þóknanir fyrir setu í sveitarstjórn og nefndarsetu eru mjög mismunandi milli sveitarfélaga. Sveitarfélög greiða sveitarstjórnarmönnum ýmist fyrir hvern fund, fasta mánaðarlega greiðslu eða hvorutveggja. Almenn greiða fjölmennari sveitarfélög hærri þóknanir en þau fámennari, enda verkefni þeirra að jafnaði umfangsmeiri.

Siðferði á sveitarstjórnarstiginu.

Óhætt er að segja að í alþjóðlegum samanburði sé spilling ekki útbreidd í íslenskri stjórnsýslu og telja má víst að það eigi einnig við um sveitarstjórnarstigið. Stjórnsýslan hefur orðið opnara og gagnsærri með setningu stjórnsýslu- og upplýsingalaga auk tilkomu umboðsmanns Alþingis og opnari viðskiptalífs. Samtökin Transparency International settu Ísland í efsta sæti árið 2005 yfir þau lönd í heiminum sem minnsta spillingu hafa.

²⁵ Kannanirnar er að finna á vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga, www.samband.is.

Samkvæmt viðhorfskönnun sem framkvæmd var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands árið 2000 er það hins vegar útbreidd skoðun á Íslandi að kunningsskapur, frændsemi og pólitísk fyrirgreiðsla vegi þungt á sveitarstjórnarstiginu. Íbúar sveitarfélaga voru beðnir um að taka afstöðu til spurningarinnar: „Telur þú að frændsemi, kunningsskapur og pólitísk fyrirgreiðsla skipti mjög miklu, frekar miklu, nokkru, litlu eða engu máli til að fá málum framgengt í þínu sveitarfélagi?“ 59% svarenda töldu þessa þætti skipta mjög eða frekar miklu, 20% að þeir skiptu nokkru en 22% taldi þá skipta litlu eða engu.²⁶

Þrátt fyrir að hér á landi hafi ekki verið skráðar almennar siðareglur fyrir opinbera starfsmenn eru ýmis lög, sem taka til athafna opinberra starfsmanna, byggð á siðferðisreglum. Þar má t.d. nefna almenn hegningarlög, nr. 19/1940, stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og lög nr. 144/1998, um refsiaþbyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka.

Evrópuráðið gaf árið 2004 út handbók um siðferði á sveitarstjórnarstigi og fól aðildarríkjum sínum að hafa samráð við sveitarfélög og samtök þeirra um á hvern hátt handbókin gæti nýst í hverju landi. Hlutverk handbókarinnar er einkum að efla umræður um siðferði á sveitarstjórnarstigi, auðvelda úrbætur í þeim efnum og vera til leiðbeiningar fyrir kjörna fulltrúa, embættismenn og almenning um rétta hegðun við einstakar aðstæður.

Félagsmálaráðuneytið hefur staðið að kynningu handbókarinnar hér á landi í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, meðal annars á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga árið 2003. Í framhaldi af útgáfu handbókar Evrópuráðsins kom Reykjavíkurborg á fót starfshópi sem hefur því hlutverki að gegna að kanna kosti þess að settar verði siða- og starfsreglur fyrir kjörna fulltrúa og embættismenn borgarinnar. Fyrir utan fulltrúa frá Reykjavíkurborg sátu fulltrúar frá Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu í starfshópnum auk þess sem samstarfsaðilar koma frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, félagsmálaráðuneytinu og Ríkisendurskoðun. Borgarráð hefur samþykkt að skráðar skuli siðareglur fyrir Reykjavíkurborg. Stjórnkerfisnefnd borgarinnar hefur skipað stýrihóp til að annast verkefnið, en siðfræðistofnun hefur verið ráðin til ráðgjafar í verkefninu sem gert er ráð fyrir að verði unnið með víðtæku samráði við stjórnmalamenn og starfsfólk.

Hlutverk og starfsumhverfi starfsmanna.

Sveitarfélögin veita núorðið fjölþætta faglega þjónustu. Nefna má sem dæmi grunnskóla, leikskóla, félagsþjónustu, heilbrigðiseftirlit, skipulags- og byggingarmál og fjölmargt fleira. Starfsmenn sveitarfélaga hafa því mjög fjölbreytta þekkingu og bakgrunn. Háskólamenntuðum starfsmönnum hefur fjölgað mjög og segja má að veflestar háskólastéttir starfi hjá sveitarfélögum.

Sveitarfélögin á Íslandi eru sem heild einn stærsti vinnuveitandi landsins. Þau eru einnig oft og tíðum stærsti einstaki vinnuveitandinn á hverju svæði. Stöðugildi starfsmanna sveitarfélaga voru um 17.500 vorið 2004. Starfsmennirnir eru álíka margir og hjá ríkinu, eða um 10% mannafla á vinnumarkaði á Íslandi. Miðað við þróun undanfarinna ára í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga er allt eins líklegt að starfsmönnum sveitarfélaga muni fjölga umtalsvert á komandi árum. Mikilvægi sveitarfélaga á vinnumarkaði fer því vaxandi. Áhrif starfsmannakostnaðar sveitarfélaga á íslenskt hagkerfi eru mjög mikil.

²⁶ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), 100, 187.

Mynd 11. Fjöldi starfsmanna sveitarfélaga og skipting þeirra eftir stéttarfélögum.
(Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga.)

Stéttarfélag	Stöðugildi
I. BSRB	6.116,30
II. BHM	985,20
III. KÍ	5.892,40
IV. ASÍ	3.925,80
V. Aðrir hópar	352,30
VI. Utan félaga	151,90
Stöðugildi alls	17.423,90

Mikill munur er á starfsmannafjölda sveitarfélaga. Það getur verið allt frá því að oddviti sinni framkvæmdastjórn sveitarfélags í hlutastarfi til þess að starfsmenn sveitarfélags séu mörg þúsund manns eins og hjá Reykjavíkurborg. Umgjörðin um starfsliðið er því ærið misjöfn en það breytir því ekki að sömu meginreglur gilda um starfsmannahald allra sveitarfélaga.

Í upphafi árs 2005 voru framkvæmdastjórnar starfandi í 65 af 101 sveitarfélagi, þar af var einn borgarstjóri, 32 bæjarstjórnar og 32 sveitarstjórnar. Í 36 sveitarfélögum voru ekki starfandi framkvæmdastjórnar og er því í höndum oddvita að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar og undirbúa mál. Það eru yfirleitt allra minnstu sveitarfélögin sem ekki hafa starfandi framkvæmdastjóra, en meðalíbúafjöldi í sveitarfélagi án framkvæmdastjóra er rúmlega 100 manns. Flest þessara sveitarfélaga sinna öllum helstu verkefnum sínum í samvinnu við önnur sveitarfélög og því er framkvæmdastjórn stærstu málaflokkanna oftast en ekki í höndum annarra en viðkomandi hreppnefndar.

Gunnar Helgi Kristinsson kannaði árið 2000 menntun og starfsreynslu framkvæmdastjóra og birti niðurstöður í bók sinni „Staðbundin stjórnvöld – markmið og árangur sveitarfélaga“. Síðan þá hafa farið fram sveitarstjórnarkosningar og töluvert hefur einnig verið um sameiningu sveitarfélaga sem breyta forsendum töluvert. Rúmur helmingur framkvæmdastjórnanna hafði háskólapróf og hafði aðeins gegnt núverandi starfi frá 1998 eða skemur.²⁷ Niðurstöðurnar gefa þannig vísbendingar um að töluvert vanti upp á að myndast hafi öflugur hópur fagstjórnenda á sveitarstjórnarstiginu.

Sveitarstjórn ræður uppbyggingu alls stjórnkerfis sveitarfélags, innan ramma laga, þar á meðal skipan starfsmannahalds. Sem dæmi um lagaákvæði, sem takmarka svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu starfsmannahalds, eru ákvæði grunnskólalaga, nr. 66/1995, sem lögvernda m.a. stöður skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og kennara, auk reglna um fyrirkomulag við ráðningu. Þá fjallar V. kafli sveitarstjórnarlaga um framkvæmdastjórn og starfslið sveitarfélaga, m.a. um ráðningu og verksvið framkvæmdastjóra og um ráðningu, starfskjör, réttindi og skyldur annarra starfsmanna sveitarfélaga.

Hafa verður í huga að aðeins hluti starfsmanna sveitarfélags hefur sérstökum skyldum að gegna í stjórnkerfi sveitarfélaga þar sem þorri starfsmanna starfar fyrst og fremst við það að veita þjónustu. Með þessu er átt við að það eru ekki margir starfsmenn sem starfa náíð með nefndum eða koma að öðru leyti að töku ákvarðana sem varða réttindi og skyldur íbúa eða

²⁷ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), 91.

stjórn sveitarfélagsins. Flestir starfsmenn vinna að þeirri þjónustu sem sveitarfélög veita, svo sem í grunnskólum, leikskólum og veitustofnunum.

Ákveðnir starfsmenn gegna veigamiklu hlutverki við að aðstoða sveitarstjórn og nefndir sveitarfélaga við að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögum og samþykktum sveitarfélagsins. Starfsmenn afla gagna, undirbúa stjórnsýslumál o.fl. Oft búa starfsmenn yfir meiri faglegri þekkingu en sveitarstjórnar- og nefndarmenn. Í þeim tilvikum hafa þeir því mikilvæga hlutverki að gegna að leggja faglegan grunn að ákvörðunartöku þannig að sveitarstjórnar- og nefndarmenn hafi þá þekkingu á viðkomandi máli sem ákvörðun krefst. Ráðgjafarhlutverk starfsmanna sveitarfélaga gerir töluverðar kröfur til þeirra. Æskilegt er að ráðgjöf þeirra feli í sér lýsingu á málsatvikum, upplýsingar um viðeigandi lög og reglur, upplýsingar um hvaða valkostir eru fyrir hendi og hvað mæli með og á móti hverjum kosti og að síðustu tillögu að ákvörðun.

Starfsmenn geta einnig sjálfir haft vald til töku ákvarðana á vegum sveitarfélagsins. Byggist það annaðhvort á því að stöðu viðkomandi starfsmanns fylgir vald á grundvelli laga eða á valdframsali innan sveitarfélagsins. Sem dæmi um hið fyrrnefnda, þ.e. stjórnsýslulegt hlutverk starfsmanns sveitarfélags á grundvelli laga, má nefna skólustjóra grunnskóla.

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða í samþykktum sínum, í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð, að fela öðrum aðilum en nefndum afgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélags, sbr. 3. mgr. 44. gr. sveitarstjórnarlaga. Í þessu felst heimild sveitarstjórnar til þess að fela starfsmönnum að taka ákvarðanir á ákveðnum sviðum. Til dæmis er hægt að heimila byggingarfulltrúa að afgreiða byggingarleyfi vegna ákveðinna tegunda umsókna. Sveitarstjórn getur hvenær sem er dregið slíkt valdframsal til baka.²⁸

Samantekt.

Starfsemi sveitarfélaga er umfangsmikil og skyldur þeirra miklar, eins og umfang starfsmannahalds þeirra gefur vísbendingar um. Ljóst er að mikill munur er á milli einstakra sveitarfélaga hvað varðar starfsmannahald. Þetta stafar ekki síst af því hve mikla og fjölþætta þjónustu sveitarfélögin veita íbúum sínum. Þau þurfa því að hafa hæfu starfsfólki á að skipa, m.a. starfsfólki sem hæft er til að veita ráðgjöf og leggja grunn að ákvarðanatöku annars vegar og jafnvel taka sjálft mikilvægar ákvarðanir hins vegar.

Það að sveitarstjórnirnar hafa yfirstjórn margra málaflokka með höndum gerir samhæfingu auðveldari þegar tilvik koma upp sem snerta ólíka aðila stjórnsýslunnar. Þessi samhæfingarhæfni sveitarfélaga er líklega þeirra helsti styrkleiki, en sveitarfélög geta boðið íbúum upp á heildstæðari úrlausn mála en einstakar stofnanir ríkisins.

Helsti styrkleiki sveitarfélaganna getur líka verið einn helsti veikleiki þeirra, það er smæðin og nálægðin. Hluti sveitarfélaganna hefur vegna fámennis lítið sem ekkert skrifstofuhald og getur ekki ráðið til sín framkvæmdastjóra. Þau hafa litla starfsemi á sínum snærum og sinna jafnvel lítið sem ekkert mikilvægum málaflokkum eins og fræðslu- og félagsþjónustu en leysa þau í samvinnu við önnur sveitarfélög. Misjafnt er hversu mörg sveitarfélög eru þátttakendur í samstarfsverkefnum og ekki alltaf mjög skýrt hver ber ábyrgð á framkvæmd þeirra.

²⁸ Nánar er fjallað um hlutverk og starfsumhverfi starfsmanna sveitarfélaga í riti Karls Björnssonar, *Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna*, og í riti Jóns Jónssonar, *Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð*. Bæði þessi rit er að finna á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Stjórnsýsla margra sveitarfélaga er þannig mjög veikburða. Sum þeirra ráða ekki við að hafa í þjónustu sinni fólk með sérþekkingu, stjórnsýslan mæðir því mikið á kjörnum fulltrúum sem flestir vinna fullan vinnudag við sitt aðalstarf og hafa því lítinn tíma til að afla sér þekkingar til að tryggja vandaða stjórnsýslu. Mikil hætta er þess vegna á mistökum. Með tilkomu nýrra laga, svo sem stjórnsýslulaga, eru miklu meiri kröfur gerðar til undirbúnings ákvarðana en áður var. Sveitarfélög sem ekki hafa aðgang að sérþjálfuðu starfsfólki eiga æ erfiðara með að fóta sig við þessar aðstæður.

7. Evrópa og íslensk sveitarfélög.

Vegna aðildar að EES-samningnum er Ísland skuldbundið til að lögtaka mikinn fjölda af gerðum Evrópusambandsins. Margar þeirra leggja töluverðar skyldur á herðar sveitarfélögum og valda þeim kostnaði, enda hefur Evrópusambandið í auknum mæli samþykkt lög og reglugerðir sem varða sveitarfélög. Sveitarfélög á Íslandi hafa jafnframt aðgang að samstarfsáætlunum og ýmsum styrkjum í gegnum EES-samninginn. Af þeim sökum er virk hagsmunagæsla íslenskra stjórnvalda hjá Evrópusambandinu mikilvæg.

Reglugerðir sem aðilar að EES-samningnum þurfa að lögtaka geta kallað á ný eða breytt vinnubrögð eða tilteknar framkvæmdir á vegum sveitarfélaga. Í ársbyrjun 2004 voru um 4.000 gerðir hluti af EES-samningnum. Um 1.400 gerðir fylgdu samningnum í upphafi og ætla má að milli 300–400 gerðir séu teknar upp í EES-samninginn að meðaltali á ári hverju. Talið er að sveitarfélög og önnur staðbundin stjórnvöld séu framkvæmdaraðilar að meira en 75% af allri löggjöf Evrópusambandsins. Sá hluti löggjafar Evrópusambandsins, sem innleiddur er í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins, hefur margvísleg áhrif á sveitarfélög. Bein áhrif lúta t.d. að hlutverki sveitarfélaganna á sviði heilbrigðiseftirlits, hollustuverndar og umhverfismála; skyldum þeirra sem eigenda veitna og annarra fyrirtækja en einnig að starfsmannamálum og viðskiptum sveitarfélags við seljendur vöru og þjónustu á almennum markaði. Áhrifin eru einnig óbein að því leyti sem löggjöf ESB hefur almenn áhrif á þróun atvinnulífs í sveitarfélögum.

Afar misjafnt er hvert efni hvernar gerðar sem tekin er undir EES-samninginn er og hve mikil vinna eða kostnaður fylgir þeim. Margar þeirra leggja töluverðar skyldur á herðar sveitarfélögum og var það ein helsta orsök þess að héraðanefnd Evrópusambandsins var komið á fót.

Ítarlega greinargerð um áhrif aðildar Íslands að EES-samningnum má finna í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá 2004. Markmið skýrslunnar, sem er að finna á vefsíðu utanríkisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga, var að gera tillögur um það hvernig samráði ríkis og sveitarfélaga skuli háttað svo þau geti sem best gætt hagsmuna sinna að því er varðar EES-samninginn. Skýrslan var gefin út af utanríkisráðuneytinu í janúar 2004 og ber hún heitið „EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – Staða – horfur – tillögur.“ Í skýrslunni er einnig að finna greinargott yfirlit yfir stöðu og hagsmunagæslu sveitarstjórnarstigsins innan ESB og áhrif EES-samningsins á íslensk sveitarfélög.

Tillögurnar sem settar eru fram í skýrslunni um hagsmunagæslu fyrir sveitarfélög vegna EES-mála fjalla fyrst og fremst um hvernig hægt er að efla hagsmunagæslu íslenskra sveitarfélaga varðandi EES-samninginn og auka samstarf ríkis og sveitarfélaga í þeim efnunum. Tillögurnar fjalla í meginráttum um:

- Samstarf ríkis og sveitarfélaga.
- Hagsmunagæslu á vettvangi EFTA.
- Upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt.

- Hvernig hægt er að auka þátttöku sveitarfélaga í samstarfsáætlunum.
- Miðlun upplýsinga og fræðslu til sveitarfélaga og samstarf ríkis og sveitarfélaga þar að lútandi.
- Óformlegar leiðir til að hafa áhrif.
- Evrópusamtök sveitarfélaga.

Í framhaldi af skýrslunni skipaði utanríkisráðherra starfshóp sem hefur yfirumsjón með samstarfi ríkis og sveitarfélaga um hagsmunagæslu vegna EES-mála sveitarfélaga og eftirlit með því að hún sé samhæfð og skilvirk. Einnig á starfshópurinn að hafa umsjón með fræðslu og kynningu fyrir sveitarfélög um EES-mál. Vorið 2005 fór rúmlega 30 manna hópur á vegum sambandsins í ferð til Brussel til að kynna sér starfsemi stofnana ESB og EFTA og hagsmunagæslu sveitarfélaga gagnvart þessum stofnunum.

Evrópuráðið.

Ísland hefur sem aðili að Evrópuráðinu fullgilt tvo Evrópusáttmála sem sérstaklega varða sveitarfélög. Líkt og komið hefur fram fullgilti Ísland Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga árið 1991. Árið 2004 fullgilti Ísland jafnframt samning um þátttöku útlendinga í opinberu lífi í sveitarfélögum. Félagsmálaráðuneytið hefur um langt skeið tekið virkan þátt í starfi stýrinfndar um staðbundið lýðræði (CDLR) og sérfræðinganevndar um fjármál sveitarfélaga. Á þessum vettvangi er fjallað um drög að nýjum tilmælum og unnar skýrslur um mál efni sveitarfélaga og héraða. Samband íslenskra sveitarfélaga tekur enn fremur þátt í sveitarstjórnarþingi Evrópuráðsins.

Evrópuráðið hefur beint ýmsum tilmælum varðandi staðbundin stjórnvöld til aðildarríkja sinna. Tilmælin, sem má finna á vef félagsmálaráðuneytisins, hafa sum hver verið þýdd á íslensku og höfð til hliðsjónar við lagasetningu hér á landi.

Samantekt.

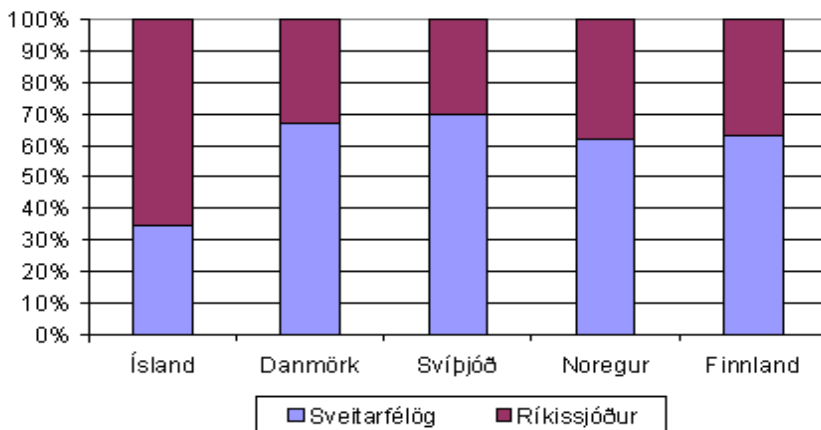
Aðild Íslands að EES-samningnum leggur ákveðnar skyldur á herðar sveitarfélögum. Íslensk sveitarfélög eru þó illa í stakk búin til að fylgjast með öllu því sem gerist á vettvangi EES og varðar þau. Þannig er þekking á EES-samningnum lítil hjá flestum sveitarfélögum landsins. Því hefur verið þörf á kynningarstarfi og bættri upplýsingamiðlun til sveitarfélaga vegna EES-mála, enda töluverðir fjármunir í húfi. Vonir standa til að tillögur sem nýlega voru settar fram um hagsmunagæslu fyrir sveitarfélög vegna EES-mála verði til bóta. Samband íslenskra sveitarfélaga, í samstarfi við Reykjavíkurborg, utanríkisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið, sendi fulltrúa til sex mánaða starfsdvalar í Brussel til að kynna sér mögulega uppbyggingu hagsmunagæslu fyrir íslensk sveitarfélög. Fulltrúinn hefur nú skilað af sér skýrslu þar sem eru gerðar ítarlegar tillögur um uppbyggingu hagsmunagæslu fyrir íslensk sveitarfélög gagnvart Evrópusambandinu.

8. Fjármál sveitarfélaga.

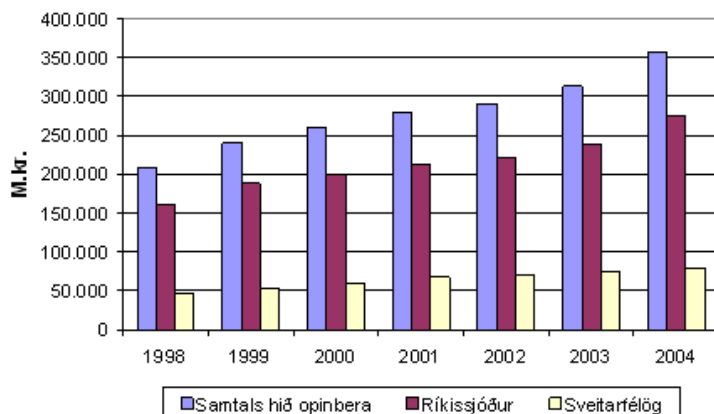
Sveitarfélögin eru í heild sinni stór hluti af hagkerfinu og umfang þeirra í opinberum rekstri er umtalsvert. Samanlagt eru sveitarfélögin einn stærsti vinnuveitandi landsins með samtals tæplega 20.000 starfsmenn og ríflega helmingur rekstrarútgjalda þeirra felst í launakostnaði. Á árinu 2004 námu tekjur A-hluta sveitarfélaga um 11,4% af vergri landsframleiðslu og heildareignir í lok árs voru um 218 milljarðar kr. Þá eru ótaldar tekjur og eignir fjölmargra fyrirtækja og stofnana í eigu sveitarfélaga, svo sem orkuveitna, fasteignafélaga.

Sveitarfélög innheimta og ráðstafa um fjórðungi af skatttekjum hins opinbera og hlutur þeirra í opinberri samneyslu hefur verið á bilinu 32–35% eftir að rekstur grunnskólans var fluttur til þeirra frá ríkinu árið 1996. Hlutur sveitarfélaga í opinberri samneyslu hér á landi er þó talsvert minni en annars staðar á Norðurlöndunum þar sem hlutfallið er á bilinu 60–70%.

Mynd 12. Hlutdeild ríkis og sveitarfélaga í samneyslu á Norðurlöndum.



Mynd 13. Skatttekjur hins opinbera.



Umfang sveitarfélaga gerir það að verkum að ákvarðanir sveitarstjórna um útgjöld og framkvæmdir geta haft mikil áhrif á hagvöxt, verðbólgu og aðra þætti og því er mikilvægt að stjórnendur sveitarfélaga axli ábyrgð í opinberri efnahagsstjórn og sýni aðhald þegar á þarf að halda.

Á árinu 2003 voru gerðar breytingar á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998. Ítarlegri reglur voru settar um meðhöndlun fjármuna sveitarfélaga, m.a. í tengslum við umtalsverðar fjárfestingar, sölu eigna og hvers kyns samninga sem fela í sér verulegar skuldbindingar fyrir sveitarfélög. Einnig var lögð aukin áhersla á það hlutverk eftirlitsnefndar að fylgjast með þróun

fjármála sveitarfélaga og voru ákvæði um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga gerð að sérstöðum kafla í lögnum til að undirstrika mikilvægi þeirra. Breytingarnar fela í sér auknar skyldur eftirlitsnefndarinnar til að kalla eftir skýringum ef hún telur að rekstur sveitarsjóðs stefni í óefni.

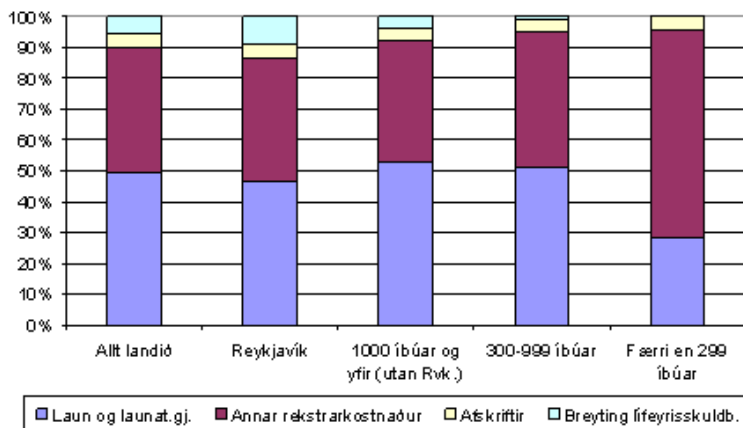
Í mars 2005 lauk tekjustofnanefnd störfum og skilaði félagsmálaráðherra tillögum sínum um breytingar á tekjustofnum. Á þeim mánuðum sem nefndin var að störfum voru jafnframt gerðar ýmsar breytingar á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sem nefndin tók tillit til og taldi sýnt að væru til þess fallnar að efla sveitarstjórnarstigið. Þegar litið er á þessar breytingar og tillögur nefndarinnar er ljóst að fjárhagsleg áhrif eru mjög mikil. Varanleg áhrif, frá og með árinu 2009, eru rúmlega 1,5 milljarða kr. árleg tekjuaukning hjá sveitarfélögum en tímabundin áhrif eru hins vegar um 9,5 milljarðar kr. á tímabilinu 2005–2008 (2009).

Að tillögu tekjustofnanefndar hefur félagsmálaráðherra jafnframt skipað nefnd til að endurskoða framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Nefndin er skipuð þingmönnum og sveitarstjórnarmönnum ásamt formanni sem ráðherra hefur tilnefnt. Nefndinni er ætlað að meta kosti og galla núverandi jöfnunarkerfis og hugsanlega þörf fyrir endurskoðun á kerfinu í heild sinni eða einstökum þáttum þess. Áætlað er að nefndin ljúki störfum fyrir 1. apríl 2006. Um tillögur tekjustofnanefndar og áhrif þeirra er nánar fjallað í 12. kafla.

Útgjöld, afkoma og fjárhagsleg staða sveitarfélaga.

Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga en um 55% af heildarútgjöldum, að undanskildum fjármagnsgjöldum, eru vegna launa, launatengdra gjalda og breytinga lífeyrisskuldbindinga. Um 40% útgjaldanna eru vegna annars rekstrarkostnaðar og um 5% af heildarútgjöldum teljast til afskrifta. Þessi hlutföll eru nokkurn veginn þau sömu þegar litið er til sveitarfélaga með 300 íbúa og yfir en hjá sveitarfélögum með færri en 300 íbúa er hlutfall launakostnaðar langtum lægra, eða um 28%, sem skýrist af því að oftar en ekki er þjónusta sem þau veita í samrekstri með stærri nágrennasveitarfélögum.

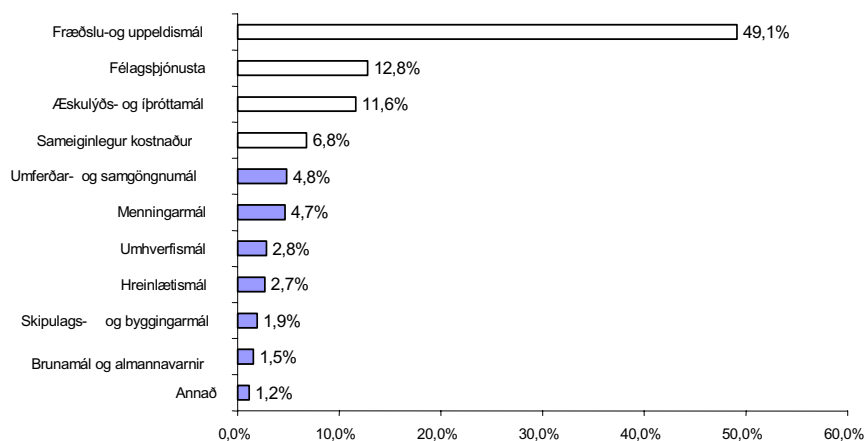
Mynd 14. Hlutfallsleg skipting rekstrarútgjalda A-hluta sveitarfélaga.



Málaflokkar.

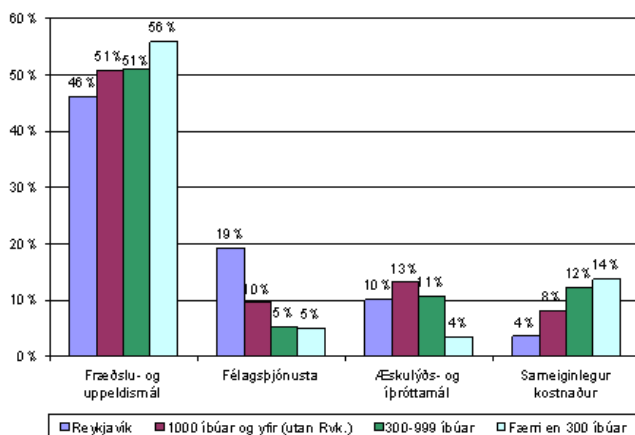
Starfsemi A-hluta sveitarfélaga er flokkuð í tíu málaflokka. Á mynd 15 má sjá hvernig útgjöld sveitarfélaga skiptast hlutfallslega eftir helstu málaflokkum. Málaflokkur fræðslu- og uppeldismála vegur þar þýngst með tæplega helming útgjalda, enda tilheyra þeim málaflokki málefni grunnskóla og leikskóla. Útgjöld vegna fræðslu- og uppeldismála námu tæplega 50 milljörðum kr. á árinu 2004. Útgjöld vegna félagsþjónustu voru um 13 milljarðar kr. en undir þann málaflokk falla t.d. útgjöld vegna félagslegrar aðstoðar, svo sem fjárhagsaðstoðar og húsaleigubóta, og útgjöld vegna þjónustu við aldraða, fatlaða og börn og unglíng. Útgjöld vegna æskulýðs- og íþróttamála námu tæplega 12 milljörðum kr. og sameiginlegur kostnaður nam samtals tæplega 7 milljörðum kr. en til sameiginlegs kostnaðar telst t.d. kostnaður vegna reksturs skrifstofa sveitarfélaga, laun framkvæmdastjóra og sveitarstjórnar og ýmis starfsmannakostnaður.

Mynd 15. Hlutfallsleg skipting útgjalda eftir málaflokkum.



Á mynd 16 má sjá að hlutfall stærstu málaflokkanna í útgjöldum sveitarfélaga er nokkuð breytilegt eftir stærð þeirra. Því minni sem sveitarfélögin eru þeim mun hærra hlutfall útgjalda rennur til fræðslu- og uppeldismála en að sama skapi verja minnstu sveitarfélögin hlutfallslega mun minna fé til félagsþjónustu og æskulýðs- og íþróttamála.

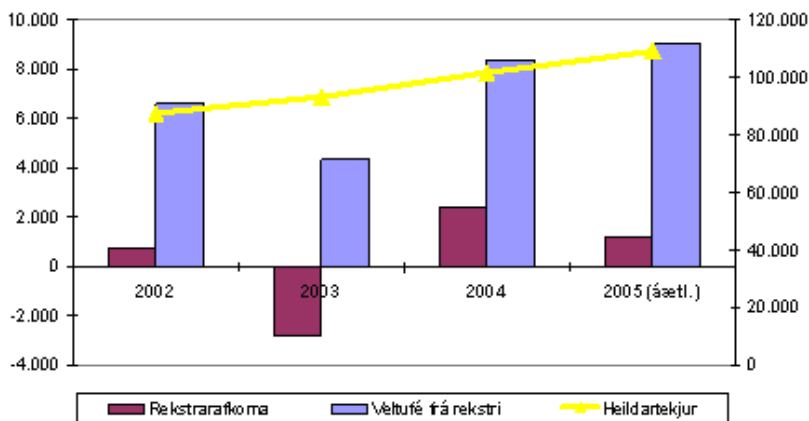
Mynd 16. Stærstu málaflokkar í útgjöldum eftir íbúafjölda sveitarfélaga.



Afkoma og fjárhagsleg staða sveitarsjóða.

Með setningu reglugerðar nr. 944/2000, um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, voru gerðar verulegar breytingar á reikningsskilum sveitarfélaga. Í stað sérstakra reglna sem gilt höfðu um reikningsskil sveitarfélaga var sveitarfélögum nú gert að haga bókhaldi og reikningsskilum sínum í samræmi við ákvæði laga um bókhald og ársreikninga. Þessi breyting á meðferð reikningsskilanna gerir það að verkum að ekki er hægt að gera tölulegan samanburð á rekstri sveitarfélaga fyrir og eftir breytingarnar. Til dæmis hafði fjárfesting áður verið ýmist eignfærð eða gjaldfærð á viðkomandi rekstrarári en í samræmi við almennar reikningsskilavenjur eru allar fjárfestingar nú eignfærðar og svo afskrifaðar yfir líftíma viðkomandi eignar. Meðferð tekna og gjalda er gjörbreytt þar sem fyrir breytinguna höfðu þjónustutekjur og eyrnamerkt framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verið dregin frá gjöldum í viðkomandi málaflokki en nú eru bæði tekjur og gjöld sýnd brúttó. Í raun má segja að einungis skuldir og skatttekjur séu samanburðarhæfar fyrir og eftir breytingu reikningsskilanna. Á mynd 17 má sjá hvernig helstu stærðir í rekstri sveitarsjóða hafa þróast frá árinu 2002.

Mynd 17. Þróun stærða í rekstri A-hluta sveitarfélaga.



Rekstrarniðurstaða A-hluta sveitarfélaga hefur verið nokkuð sveiflukennd þau þrjú ár sem nú liggja fyrir samkvæmt nýjum reikningsskilum. Þannig var niðurstaðan jákvæð um tæpar 700 millj. kr. á árinu 2002, á árinu 2003 var hún neikvæð um 2.800 millj. kr. en á árinu 2004 var niðurstaðan svo jákvæð um rúmlega 2.300 millj. kr. Breytt reikningsskil gera það að verkum að ýmsir reiknaðir liðir, þ.e. sem ekki hafa áhrif á fjárstreymi, eru hluti af rekstrarniðurstöðunni. Breyting lífeyrisskuldbindinga, afskriftir, verðbætur og gengismunur eru dæmi um reiknaða liði sem geta haft veruleg áhrif á rekstrarniðurstöðu ársins en kalla ekki á fjárútlát á rekstrarárinu. Til að fá betri mynd af niðurstöðu daglegs reksturs sveitarfélaga, þ.e. þeirra tekna sem reksturinn aflar á árinu að frádregnum daglegum útgjöldum, er því nær að líta á veltufé frá rekstri. Veltufé frá rekstri eru þeir fjármunir sem sveitarfélag hefur til fjárfestinga og greiðslu afborgana af lánum. Á árinu 2004 nam veltufé frá rekstri rúmlega 8,3 milljörðum kr., eða sem nemur um 14% af langtímaskuldum í lok árs.

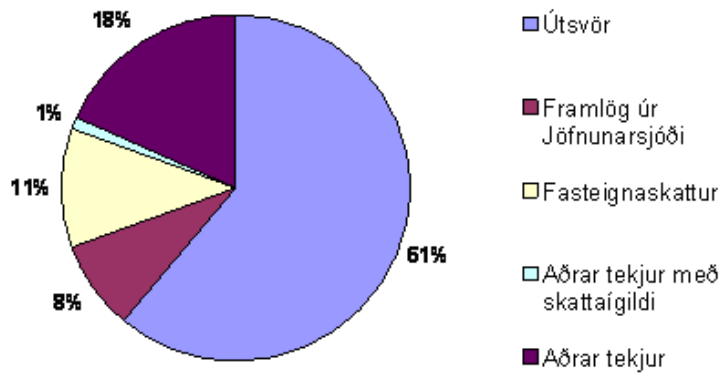
Eins og sjá má af myndinni hér að framan hafa heildartekjur sveitarfélaga verið í stöðugum vexti síðustu ár og nemur raunaukning þeirra um 10,3% milli árána 2002 og 2004. Þrátt fyrir stöðugan vöxt tekna og ágæta rekstrarafkomu þegar á heildina er litið er ljóst að rekstrarargrundvöllur sveitarfélaga og fjárhagsleg staða er ákaflega mismunandi. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og nágrennabyggðum þess ásamt sveitarfélögum á virkjunar- og álverssvæðum á Austurlandi hafa t.d. búið við töluverða fólksfjölgun sem hefur kallað á umtalsverða fjárfestingu í skólum, vegakerfi og annarri þjónustu og óhjálvæmilega leitt til aukinnar skuldsetningar. Möguleikar þeirra til tekjuöflunar hafa hins vegar aukist verulega að sama skapi sem mun gera þeim kleift að grynna á skuldum þegar um hægist. Á hinn bóginn hafa mörg sveitarfélög á landsbyggðinni búið við stöðugu fólkfækkun svo árum skiptir auk þess sem sum þeirra hafa jafnframt þurft að glíma við erfiðleika eða breytingar í atvinnulífi. Tekjur þessara sveitarfélaga hafa staðið í stað eða jafnvel dregist saman en möguleikar til að skerða útgjöld á móti eru takmarkaðir.

Á vegum tekjustofnanefndar og eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga var á árunum 2004 og 2005 lagt í umfangsmikla greiningu á fjárhagslegri stöðu sveitarfélaga og umfangi og ástæðum fyrir fjárhagsvanda þeirra. Greining tekjustofnanefndar leiddi í ljós að nokkur fjöldi sveitarfélaga á landsbyggðinni á í rekstrarvanda sem í langflestum tilvikum má rekja til óhagstæðra ytri aðstæðna á borð við erfiðleika í atvinnulífi í viðkomandi byggðarlagi og tekjusamdráttar vegna fólksfækkunar. Möguleikar þeirra til að afla tekna og skipuleggja þjónustu sína á sem hagkvæmastan hátt eru takmarkaðir þar sem kröfur íbúa um þjónustu minnka ekki þótt íbúum fækki. Í ljósi þess var það ein af tillögum tekjustofnanefndar að hafin yrði endurskoðun á úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hefur sérstakri nefnd verið falið það verkefni. Jafnframt lagði nefndin til að ríkissjóður veitti 700 millj. kr. aukaframlag á ári í jöfnunarsjóð næstu þrjú ár til að taka á vanda þessara sveitarfélaga.

Tekjustofnar sveitarfélaga.

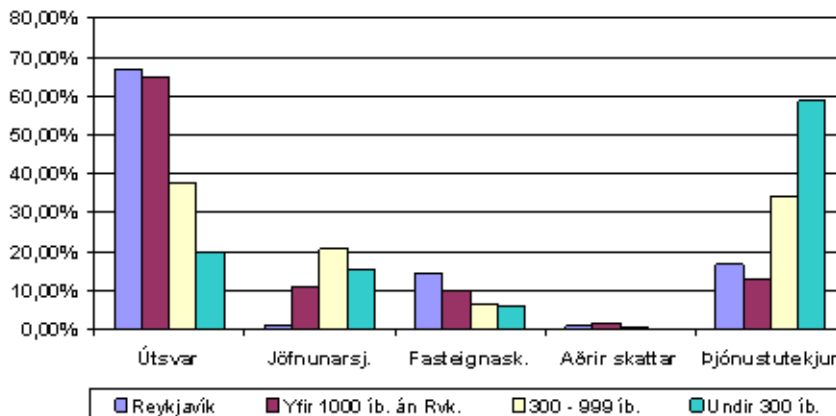
Um tekjustofna sveitarfélaga gilda ákvæði laga nr. 4/1995, með síðari breytingum. Samkvæmt lögnum eru tekjustofnar sveitarfélaga útsvar, fasteignaskattur og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en auk þess innheimta sveitarfélög ýmsar þjónustutekjur og tekjur af eigin stofnunum og fyrirtækjum. Hlutfall einstakra tekjustofna í heildartekjum sveitarsjóða (A-hluta) má sjá á mynd 18. Sérstaklega verður fjallað um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í 9. kafla.

Mynd 18. Hlutfallsleg skipting tekna A-hluta sveitarfélaga.



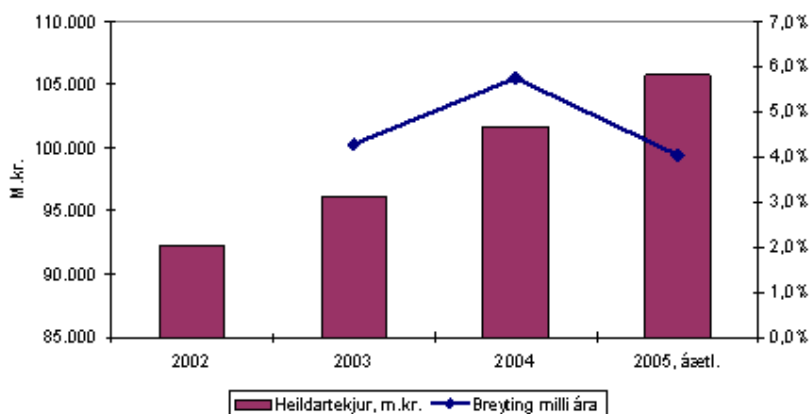
Hlutfall tiltekinna tekjustofna í heildartekjum er mjög mismunandi eftir stærð sveitarfélaga og endurspeglar í raun aðstöðumun sem sveitarfélög búa við til tekjuöflunar. Hjá fjölmennari sveitarfélögum eru útsvarstekjur hlutfallslega stærsti tekjustofninn en eins og sést á mynd 19 eru framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um þriðjungur af heildartekjum minnstu sveitarfélaganna eða litlu minni en útsvarstekjur þeirra.

Mynd 19. Skipting tekna eftir íbúafjölda sveitarfélaga.



Heildartekjur sveitarfélaga á árinu 2004 námu 131,3 milljörðum kr., þar af námu tekjur A-hluta samtals 101,6 milljörðum kr. Á mynd 20 má sjá að vöxtur heildartekna A-hluta sveitarfélaga hefur verið töluverður á undanförunum árum. Samkvæmt fjárhagsáætlunum fyrir árið 2005 eru heildartekjur A-hlutans áætlaðar samtals 105,7 milljarðar kr. og hafa þær þá aukist um 14,7% á föstu verðlagi frá árinu 2002.

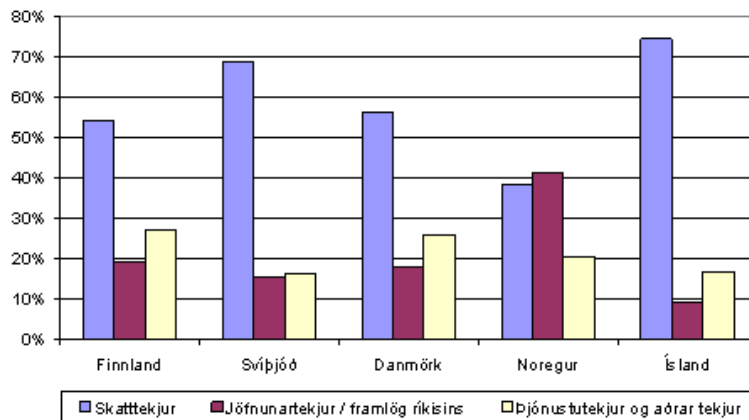
Mynd 20. Þróun heildartekna A-hluta sveitarfélaga á föstu verðlagi.



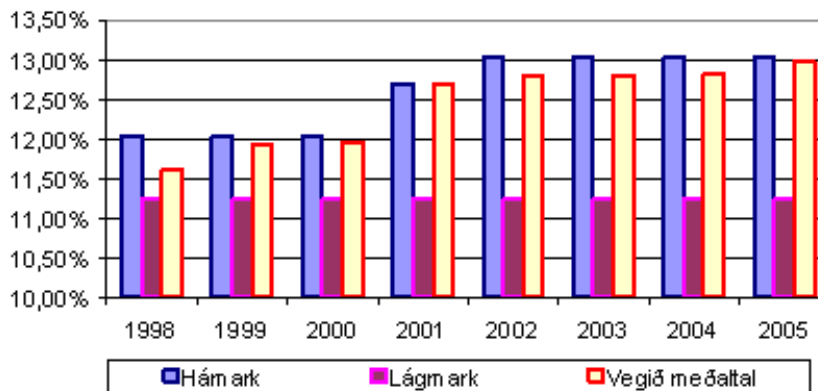
Í 9. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem Íslendingar fullgiltu árið 1991, segir um tekjustofna sveitarfélaga:

- Sveitarstjórnnum skulu tryggðir fullnægjandi tekjustofnar innan ramma hinnar opinberu fjármálastefnu og skal þeim frjálst að ráðstafa þeim að eigin vild innan valdsviðs síns.
- Tekjustofnar sveitarstjórna skulu vera í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin í stjórnarskránni og lögum.
- Að minnsta kosti hluti af tekjum sveitarstjórna skal eiga rætur sínar að rekja til staðbundinna skatta og þjónustugjalda og hafa sveitarstjórnir vald til að ákveða upphæð þeirra eftir því sem kveðið er á um í lögum.
- Framlög sveitarstjórna skal ekki, ef unnt er, eyrnamerkja til fjármögnunar á sérstökum verkefnum.

Ekki verður annað séð en að lög um tekjustofna sveitarfélaga uppfylli ákvæði Evrópusáttmálans. Skatttekjur eru langstærsti hluti tekna sveitarfélaga hér á landi og sveitarfélög hafa talsvert svigrúm til álagningar í útsvari sem og fasteignaskatti. Að sama skapi er einungis lítill hluti tekna sveitarfélaga tilkominn vegna tilfærsla frá ríkinu. Þá er sveitarfélögum í sjálfsveld sett að hversu miklu leyti þau vilja fjármagna veitta þjónustu, þ.e. sem ekki er lögskyld, með þjónustutekjum. Á mynd 21, sem reyndar er með tölum frá árinu 2002, má sjá hvernig tekjusamsetning sveitarfélaga hér á landi er í samanburði við sveitarfélög annars staðar á Norðurlöndunum.

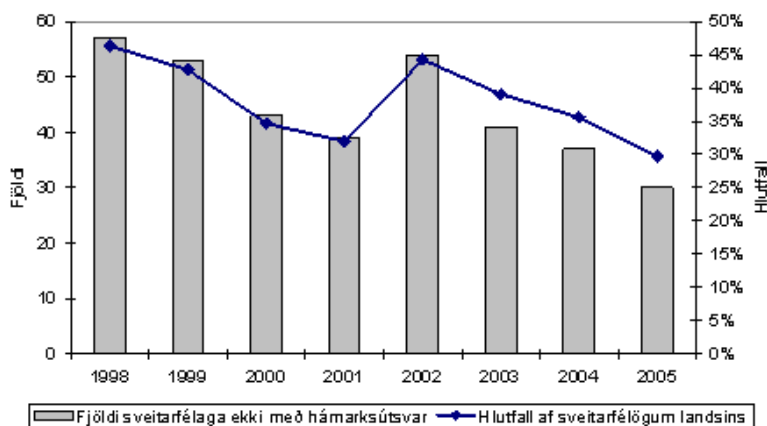
Mynd 21. Tekjuskipting sveitarfélaga á Norðurlöndum árið 2002.*Útsvar.*

Eins og fram hefur komið er útsvarið veigamesti tekjustofn sveitarfélaga. Á árinu 2004 voru útsvarstekjur sveitarfélaga samtals um 62,3 milljarðar kr. eða um 61% af heildartekjum þeirra. Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er lágmarksútsvar nú 11,24% en hámarksútsvar er 13,03%. Á mynd 22 má sjá þróun hámarks- og lágmarksútsvarsprósentu ásamt veginni meðalútsvarsprósentu sveitarfélaga frá árinu 1998.

Mynd 22. Þróun hámarks- og lágmarksútsvarsprósentu.

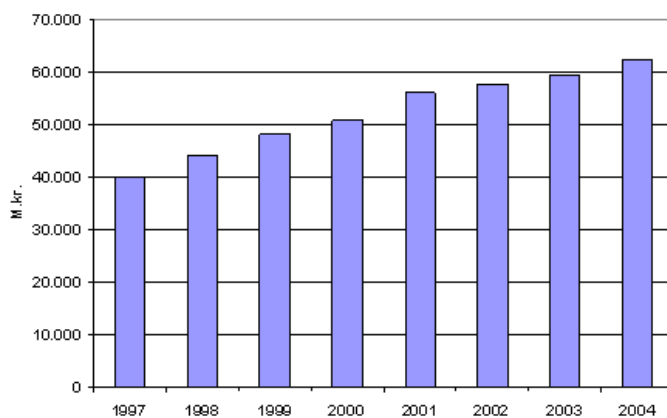
Eins og myndin sýnir er meðalútsvar sveitarfélaga nokkuð undir hámarki útsvarsheimildar enda fullnýta ekki allar sveitarstjórnir útsvarsheimildina. Á mynd 23 má sjá fjölda þeirra sveitarfélaga sem ekki leggja á hámarksútsvar og hlutfall þeirra af heildarfjölda sveitarfélaga.

Mynd 23. Fjöldi og hlutfall sveitarfélaga sem fullnýta ekki útsvarsheimildir.



Á mynd 24 má sjá þróun útsvarstekna frá árinu 1997 en það ár var útsvarsprósentan hækkuð verulega í tengslum við flutning á rekstri grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Raunaukning útsvarstekna á tímabilinu er tæplega 56% en ef tekið er tillit til fjölgunar íbúa er raunaukningin tæplega 45%. Að tillögu tekjustofnanefndar sem lauk störfum á árinu 2000 voru útsvarsheimildir rýmkaðar með hækkun hámarksútsvars í áföngum úr 12,04% í 13,03% árið 2002. Möguleg tekjuaukning sveitarfélaga vegna þessarar hækkunar var rúmlega 5 milljarðar kr. miðað við álagningarstofn útsvars á árinu 2003. Eins og áður sagði hafa hins vegar ekki allar sveitarstjórnir nýtt sér aukið svigrúm til útsvarsálagningar og athyglisvert er að þar er einkum um að ræða annars vegar fámennustu sveitarfélög landsins og hins vegar þau fjölmennustu.

Mynd 24. Þróun útsvarstekna á föstu verðlagi árs 2004.



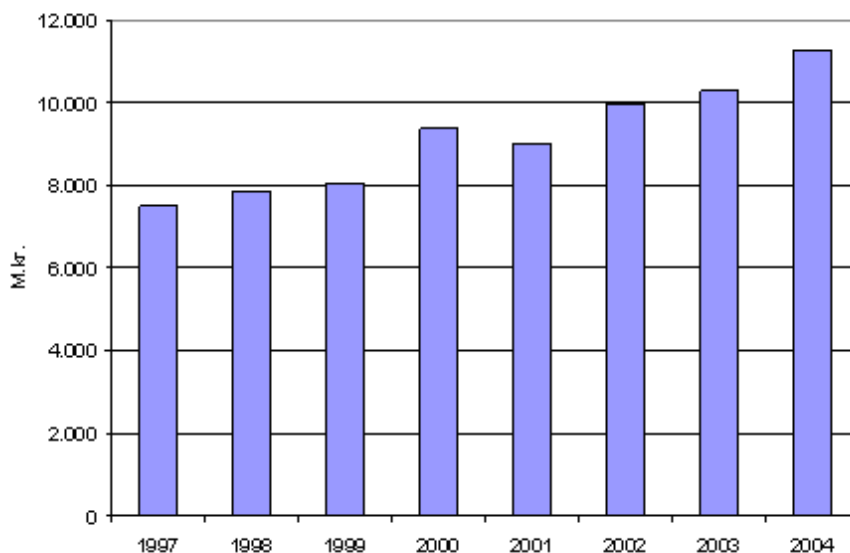
Fasteignaskattur.

Fasteignaskattur er lagður árlega á flestar fasteignir á landinu en ýmsar fasteignir, einkum í eigu opinberra aðila, eru þó undanþegnar fasteignaskatti, t.d. sjúkrahús, grunnskólar,

barnaheimili, íþróttahús, kirkjur o.fl. Í tillögum tekjustofnanefndar frá mars 2005 er lagt til að undanþágum verði fækkað verulega. Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er hámark fasteignaskatts á íbúðarhúsnæði 0,5% af fasteignamati en hámark fasteignaskatts á atvinnuhúsnæði er 1,32% af fasteignamati. Sérstök heimild er jafnframt í lögnum fyrir sveitarstjórnir til að hækka þessi hlutföll um allt að 25% eða í 0,625% af fasteignamati íbúðarhúsnæðis og 1,65% af fasteignamati atvinnuhúsnæðis. Lögin veita sveitarstjórn einnig heimild til að veita afslátt eða fella niður fasteignaskatt af fasteignum í eigu tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega og nýta langflest sveitarfélög í landinu sér þær heimildir að einhverju eða öllu leyti.

Á árinu 2004 voru tekjur sveitarfélaga af fasteignaskatti um 11,3 milljarðar kr. eða um 11% af heildartekjum þeirra. Athyglisvert er að hlutfall fasteignaskatts af heildartekjum er mjög svipað meðal sveitarfélaga og skiptir stærð þeirra þá litlu máli. Samfara hækking fasteignaverði um mest allt land hafa tekjur sveitarfélaga af fasteignaskatti aukist umtalsvert og nemur raunaukning þessa tekjustofns um 20% frá árinu 2001. Einungis sex sveitarfélög fullnýttu heimildir til álagningar fasteignaskatts á árinu 2004 en ætla má að tekjuauki sveitarfélaga við fullnýtingu hefði samtals numið um 4,2 milljörðum kr. Á mynd 25 má sjá þróun í fasteignaskatti á föstu verðlagi ársins 1997.

Mynd 25. Þróun tekna af fasteignaskatti á föstu verðlagi á árunum 1997–2004.



Aðrar tekjur.

Sveitarfélög innheimta gjöld af hluta af þeirri þjónustu sem þau veita og hafa af því tekjur sem námu samtals 18,7 milljörðum kr. á árinu 2004 eða um 18% af heildartekjum þeirra.

Hér er um að ræða t.d. leikskólagjöld, sorphirðugjöld, holræsagjöld og ýmis leyfisgjöld. Almenn gildir um slík þjónustugjöld að þau mega ekki vera hærri en sem nemur útlögðum kostnaði sveitarfélagsins við að veita þjónustuna. Hins vegar er sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvort þau vilja niðurgreiða umrædda þjónustu til íbúa sveitarfélagsins en til að mynda

er algengt að leikskólagjöld nemi einungis um þriðjungi af útlögðum kostnaði sveitarfélags við rekstur leikskóla.

Breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga síðustu ár.

Árið 1996 var rekstur grunnskóla að fullu fluttur frá ríki til sveitarfélaga. Við þann verkefnaflutning var hámarksútsvar hækkað úr 9,2% í 12,04%.

Um mitt ár 1999 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga með það að markmiði að þeir yrðu á hverjum tíma í samræmi við lögskyld verkefni sveitarfélaga. Nefndin skilaði tillögum sínum 1. nóvember 2000 og leiddu þær tillögur til eftirfarandi breytinga á tekjustofnum sveitarfélaga:

- Hámark útsvarsprósentu var hækkað í áföngum um 0,99%. Frá 1. janúar 2001 úr 12,04% í 12,70% og frá 1. janúar 2002 úr 12,70% í 13,03%. Á móti var tekjuskattsprósenta ríkisins lækkuð um 0,33% frá 1. janúar 2001. Lágmarki útsvarsprósentu var haldið óbreyttu.
- Fasteignamat var gert að stofni álagningar fasteignaskatts. Áhrif þess voru að álögur fyrir einstaklinga og fyrirtæki utan höfuðborgarsvæðisins lækkuðu verulega. Til að mæta tekjutapi sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins var framlag ríkisins af beinum og óbeinum sköttum ríkissjóðs í Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga aukið um sem nam 1,1 milljarði kr. Gerðar voru sérstakar reglur um úthlutun jöfnunarsjóðs til sveitarfélaganna sem miðuðu að því að hvert einstakt sveitarfélag yrði jafnsett fyrir og eftir breytinguna.

Í tengslum við átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins sem hófst í október 2003 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að vinna að tillögum um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga í samræmi við tillögur um hugsanlegar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Vinna nefndarinnar tók hins vegar fljótlega að snúast um möguleiðar leiðir til að efla núverandi tekjustofna sveitarfélaga, óháð hugsanlegum breytingum á verkaskiptingu hins opinbera. Nefndin skilaði tillögum sínum 17. mars 2005 og voru þær eftirfarandi:

- Á árunum 2006–2008 komi árlegt 700 millj. kr. viðbótarframlag frá ríkissjóði í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts, sbr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, verði fækkað verulega frá og með 1. janúar 2006. Álagning fasteignaskatts komi til framkvæmda í áföngum á árunum 2006–2008. Tillagan skilar sveitarfélögunum 200 millj. kr. árið 2006, 400 millj. kr. árið 2007 og 600 millj. kr. frá og með árinu 2008. Samtals 1.200 millj. kr. árin 2006–2008 en varanlega 600 millj. kr. á ári frá þeim tíma.
- Varasjóði húsnæðismála verði heimilað að auka rekstrar- og sölufrahlög vegna félagslegra íbúða í eigu sveitarfélaga og aðstoða við úreldingu þeirra. Framlöggin koma til greiðslu á árunum 2005, 2006 og 2007. Tillagan skilar sveitarfélögunum 280 millj. kr. á ári eða samtals 840 millj. kr. á árunum 2005–2007.
- Gildandi lög um fjárhagslegan stuðning við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga verði framlengd til ársins 2008. Sameiginlega verði farið af gagnrýni yfir kröfur um fráveituframkvæmdir sveitarfélaga og kannaðar leiðir til að draga úr kostnaði. Tillagan skilar sveitarfélögunum 200 millj. kr. á ári eða samtals 600 millj. kr. á árunum 2006–2008.
- Lögum um skráningu og mat fasteigna og tekjustofna sveitarfélaga verði breytt þannig að greiðsla fasteignaskatts hefjist frá næstu mánaðamótum eftir fyrsta fasteignamat eignar. Jafnframt verði unnið að endurskoðun á fasteignamati landa og jarða og lagaákvæðum er það varðar. Tillagan skilar sveitarfélögunum allt að 200 millj. kr. í varanlegan tekjuauka á ári, samtals 600 millj. kr. á árunum 2006–2008.

- Skipuð verði nefnd sem hafi það hlutverk að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga einkum m.t.t. breytinga á sveitarfélagaskipan. Nefndin taki mið af sjónarmiðum sem komið hafa fram við vinnu sameiningarnefndar og tekjustofnanefndar. Stefnt verði að því að nefndin ljúki störfum fyrir 1. október 2005.

Í fylgiskjali með tillögum nefndarinnar eru raktar ýmsar breytingar sem gerðar hafa verið á árunum 2004 og 2005 á tekjustofnum sveitarfélaga og fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga vegna lagabreytinga og annarra ástæðna. Þær eru eftirfarandi:

- Í samræmi við viljayfirlýsingu frá 17. september 2004 verður allt að 2,4 milljörðum kr. varið til sameiningarframlaga á næstu árum.
- Skylda sveitarfélaga til að greiða framlög í Varasjóð viðbótarlána er fallin niður. Á árinu 2004 námu framlög sveitarfélaga í Varasjóð viðbótarlána um 300 millj. kr.
- Með breytingu á lögum um húsnæðismál, sbr. lög nr. 120/2004, var aukinn stuðningur við sveitarfélög vegna félagslega húsnæðiskerfisins. Samkvæmt áætlun er um að ræða u.þ.b. 60 millj. kr. í aukin framlög á ári miðað við núverandi höfuðstól. Þá er nú hafin vinna við að kanna leiðir til að styrkja rekstrargrunn þess enn frekar.
- Framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga fellur niður frá árinu 2005. Um er að ræða u.þ.b. 260 millj. kr. árlegt framlag.
- Stofnframlög jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa falla niður frá árinu 2006. Um er að ræða u.þ.b. 200 millj. kr. árlegt framlag.

Þegar horft er til tillagna tekjustofnanefndar og allra breytinga á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sem af þeim leiðir er ljóst að áhrif tillagnanna eru mjög mikil. Varanleg áhrif, frá og með árinu 2009, eru rúmlega 1,5 milljarða kr. árleg tekjuaukning hjá sveitarfélögum. Tímabundin áhrif eru hins vegar um 9,5 milljarðar kr. á tímabilinu 2005–2008 (2009).

Ekki er í öllum tilfellum um fjármuni úr ríkissjóði að ræða heldur er einnig um að ræða heimildir til ráðstöfunar eigin fjár sjóða í eigu sveitarfélaganna og tilfærslu fjármuna milli verkefna. Framlag úr ríkissjóði til sveitarfélaga á árunum 2005–2008 nemur 5 milljörðum kr. en varanleg tilfærsla fjármuna frá ríki til sveitarfélaga, sem kemur til vegna fækkunar undanþágna frá greiðslu fasteignaskatts, nemur 600 millj. kr. á ári.

Reikningsskil og upplýsingaveita sveitarfélaga.

Samkvæmt VI. kafla sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórn að afgreiða fjárhagsáætlun næsta árs fyrir sveitarsjóð og stofnanir sveitarfélagsins fyrir lok desembermánaðar. Við gerð fjárhagsáætlunar skal sveitarstjórn gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélagsins fari ekki fram úr heildartekjum þess. Takist það ekki ber sveitarstjórn að veita eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skýringar á ástæðum þess. Innan tveggja mánaða frá afgreiðslu fjárhagsáætlunar skal sveitarstjórn jafnframt semja og afgreiða þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Strax að lokinni afgreiðslu sveitarstjórnar ber að senda félagsmálaráðuneytinu fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun og gildir hið sama um endurskoðaða áætlun.

Semja skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess ásamt samstæðureikningi fyrir sveitarfélagið. Í ársreikningi ber að sýna fjárhagsáætlun reikningsársins til samanburðar. Sveitarstjórn skal hafa lokið afgreiðslu ársreiknings eigi síðar en 1. júní og skal hann sendur, með áritun sveitarstjórnar og framkvæmdastjóra sveitarfélagsins, til ráðuneytisins fyrir 15. júní. Vanræki sveitarstjórn að afgreiða eða skila fjárhagsáætlun, þriggja ára áætlun eða ársreikningi innan tiltekins frests getur ráðuneytið stöðvað greiðslur

úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til viðkomandi sveitarfélags. Á undanförunum árum hefur ráðuneytið iðulega þurft að beita framangreindu lagaákvæði í einhverjum tilvikum, ýmist vegna vanrækslu á að skila fjárhagsáætlun, þriggja ára áætlun eða ársreikningi. Á árinu 2004 voru t.d. stöðvaðar greiðslur úr jöfnunarsjóði til sex sveitarfélaga vegna vanrækslu á að skila ársreikningi 2003 og greiðslur voru stöðvaðar til níu sveitarfélaga í mars 2005 vegna vanrækslu á að skila fjárhagsáætlun fyrir árið 2005. Einkum eru það fámenn sveitarfélög sem gerast sek um alvarlega vanrækslu.

Í samræmi við 60. gr. sveitarstjórnarlaga er starfsemi sveitarfélaga í reikningsskilum skipt í A- og B-hluta. Undir A-hluta fellur starfsemi sveitarsjóðs, þ.e. aðalsjóðs sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum, en undir B-hluta fellur starfsemi stofnana sveitarfélaga, fyrirtækja og annarra rekstrareininga sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga og reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar sem afla tekna sinna að mestu leyti með þjónustugjöldum.

Með setningu reglugerðar um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 944/2000, var stigið stórt skref til framþróunar í bókhalds- og reikningsskilamálum sveitarfélaga. Teknar voru upp almennar reikningsskilaaðferðir í reikningsskilum sveitarfélaga og í fyrsta sinn hér á landi var sköpuð formleg umgjörð um fjárhagslegar upplýsingar sveitarfélaga. Samkvæmt reglugerðinni ber sveitarfélögum að meðhöndla og flokka tekjur og gjöld á sambærilegan hátt og setja fram fjárhagsáætlanir sínar, ársreikninga og aðrar fjárhagslegar upplýsingar með samræmdum hætti. Samræming reikningsskila sveitarfélaga er afar þýðingarmikil og forsenda fyrir raunhæfum samanburði á fjárhagslegum upplýsingum innbyrðis milli sveitarfélaga annars vegar og milli sveitarfélaga og fyrirtækja í einkarekstri hins vegar.

Í október 2001 tóku gildi nýjar reglur um reikningsskil sveitarfélaga. Með þeim var framsetningu ársreikninga sveitarfélaga og meðferð ýmissa þátta í bókhaldi og reikningsskilum þeirra breytt verulega. Tilgangurinn var að auka samræmingu í ársreikningum og fjárhagsáætlunum, gera raunkostnað einstakra rekstrareininga sýnilegri, m.a. með aðgreiningu launakostnaðar frá öðrum kostnaði, og að gera skarpari skil milli daglegs reksturs sveitarsjóðs og reksturs fasteigna í eigu sveitarfélagsins.

Upplýsingaveita sveitarfélaga.

Í september 2004 gerðu félagsmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands samkomulag um að vinna sameiginlega að því að byggja upp og stofna til gagnagrunns sem heldur utan um fjárhagslegar og lýðfræðilegar upplýsingar um sveitarfélög, starfsemi þeirra og þjónustu. Vinnu við gagnagrunninn var lokið í september 2005 og þar eru nú upplýsingar úr ársreikningum sveitarfélaga 2002 til 2004 og fjárhagsáætlunum 2005. Gagnagrunnurinn, gögn hans og hugbúnaður honum tengdur er sameiginleg eign samstarfsaðila. Samband íslenskra sveitarfélaga sér um daglegan rekstur og viðhald grunnsins í umboði samstarfsaðila og annast söfnun upplýsinga á rafrænu formi úr ársreikningum, fjárhagsáætlunum og þriggja ára áætlunum fyrir gagnagrunninn.

Félagsmálaráðuneytið hefur um nokkurt skeið unnið að gerð vefsíðu til miðlunar á upplýsingum úr fjárhagsáætlunum og ársreikningum sveitarfélaga til sveitarstjórna og íbúa sveitarfélaga. Ákveðið hefur verið að vefsíðan verði tengd gagnagrunni samstarfsaðilanna og er stefnt að því að opnað verði fyrir síðuna í desember 2005. Á vefsíðunni verður á einfaldan hátt hægt að kalla fram upplýsingar úr ársreikningum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, gera samanburð á reikningum valinna sveitarfélaga, skoða þróun í fjármálum einstakra sveitarfélaga o.s.frv.

Víðast í nágrannalöndum okkar eru sambærilegir gagnagrunnar um málefni sveitarfélaga og má í þeim efnum benda á gagnagrunna danska innanríkisráðuneytisins (www.noegletal.dk) og norsku hagstofunnar (www.ssb.no/kostra).

Reikningsskila- og upplýsinganefnd.

Í samræmi við reglugerð um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga starfar sérstök reikningsskila- og upplýsinganefnd sem skipuð er af félagsmálaráðherra. Nefndin er skipuð fjórum fulltrúum og jafnmörgum til vara. Hlutverk nefndarinnar er að:

- Stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum upplýsingum þeirra eftir því sem ráðuneytið ákveður.
- Semja reglur um þau atriði reikningsskila sveitarfélaga sem eru sérstök fyrir þau.
- Fjalla um flokkun og greiningu gjalda og tekna, eigna og skulda sveitarfélaga, form fjárhagsáætlana og ársreikninga og annarra fjárhagslegra upplýsinga sveitarfélaga.

Reglur nefndarinnar og aðrar ákvarðanir eru settar fram í formi stjórnvaldafyrirmæla eftir staðfestingu ráðherra og birtar með auglýsingu í Stjórnartíðindum. Þannig er nú kveðið skýrar en áður á um meðhöndlun fjárhagslegra upplýsinga í bókhaldi, reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga. Hlutverk nefndarinnar í öllu upplýsinga- og eftirlitskerfi félagsmálaráðuneytisins er einnig afar þýðingarmikið. Starfsemi hennar gefur aukinn möguleika á reglulegri upplýsingagjöf til annarra opinberra aðila og almennings um starfsemi sveitarfélaga og rekstur þeirra. Nefndin gegnir jafnframt mikilvægu hlutverki í tengslum við starfsemi eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga sem reiðir sig á að fjárhagslegar upplýsingar um sveitarfélög séu samanburðarhæfar og berist á tilsettum tíma.

Eftirlit með sveitarfélögum.

Sérstakri eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga var komið á fót árið 1998. Samkvæmt ákvæðum 74. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, með síðari breytingum, ber félagsmálaráðherra að skipa þriggja manna eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Einn fulltrúi í nefndina skal skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi. Ráðherra skipar formann nefndarinnar og skal einnig skipa þrjá varamenn með sama hætti.

Hlutverk eftirlitsnefndar er að fylgjast með reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og hafa eftirlit með að sveitarstjórnir gæti þess árlega, svo sem kostur er, að heildarútgjöld fari ekki fram úr heildartekjum viðkomandi sveitarfélags.

Með breytingu á sveitarstjórnarlögum árið 2003 var lögð aukin áhersla á það hlutverk eftirlitsnefndar að fylgjast með þróun fjármála sveitarfélaga og ákvæði um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga voru gerð að sérstökum kafla í lögnum til að undirstrika mikilvægi þeirra. Breytingarnar fela í sér auknar skyldur eftirlitsnefndarinnar til að kalla eftir skýringum ef hún telur að rekstur sveitarsjóðs stefni í óefni. Jafnframt er nú kveðið á um í lögnum að sveitarstjórn beri að tilkynna eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga um ákvarðanir um sölu fasteigna sem falla undir veðsetningarbann 2. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga og skal eftirlitsnefnd þá kanna fjárhagsleg áhrif sölunnar á fjárhag sveitarfélagsins. Ef ráðstöfun er líkleg til að hafa áhrif á fjárhag sveitarfélagsins til lengri tíma litið getur eftirlitsnefnd lagt til að ráðherra setji sveitarstjórn skilyrði um ráðstöfun söluandvirðis eða ávöxtun þess. Sveitarstjórn ber jafnframt að tilkynna nefndinni ef tekin er ákvörðun um verulegar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárhagsáætlun, þ.m.t. samninga af ýmsum toga sem gilda eiga til langs tíma.

Einnig er kveðið á um að sveitarstjórn beri að tilkynna eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga um ákvarðanir um sölu fasteigna sem falla undir veðsetningarbann 2. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga. Skal eftirlitsnefnd þá kanna fjárhagsleg áhrif sölunnar á fjárhag sveitarfélagsins. Ef ráðstöfun er líkleg til að hafa áhrif á fjárhag sveitarfélagsins til lengri tíma litið getur eftirlitsnefnd lagt til að ráðherra setji sveitarstjórn skilyrði um ráðstöfun söluandvirðis eða ávöxtun þess.

Til þess að tryggja að eftirlitsnefnd fái allar upplýsingar sem máli skipta er kveðið á um að sveitarstjórnunum beri að tilkynna nefndinni um verulegar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárhagsáætlun, þ.m.t. samninga af ýmsum toga sem gilda eiga til langs tíma.

Í reglugerð nr. 374/2001, með síðari breytingum, sem ráðherra hefur sett í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, er nánar kveðið á um störf og málsmeðferð eftirlitsnefndar.

Í samræmi við reglugerðina framkvæmir nefndin árlega athugun á ársreikningum, fjárhagsáætlunum og þriggja ára áætlunum sveitarfélaga. Athugunin beinist meðal annars að rekstri og fjárhagslegri stöðu aðalsjóðs og annarra sjóða og stofnana sem teljast til A-hluta sveitarfélagsins, samanburði á niðurstöðu ársreiknings og fjárhagsáætlunar, forsendum fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar, nýtingu tekjustofna og mati á fjárhagsstöðu stofnana, fyrirtækja og annarra rekstrareininga sem teljast til B-hluta. Nefndin hefur sett sér ákveðin viðmið sem hún ber saman við ýmsar lykiltölur og hefur til hliðsjónar við mat á fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Leiði athugun nefndarinnar í ljós að afkoma sveitarsjóðs sé óviðunandi eða fjármál sveitarfélags stefni að öðru leyti í óefni aðvarar nefndin viðkomandi sveitarstjórn og kallar eftir skýringum. Sveitarstjórn er skylt að gera nefndinni innan tveggja mánaða grein fyrir hvernig hún hyggst bregðast við aðvörun nefndarinnar en ef sveitarstjórn sinnir ekki viðvörun nefndarinnar getur nefndin lagt til við félagsmálaráðuneytið að greiðslur til sveitarfélagsins úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði stöðvaðar.

Í langflestum tilvikum metur nefndin skýringar og viðbrögð sveitarstjórnar fullnægjandi. Sveitarstjórnir eru oftast meðvitaðar um óviðunandi afkomu eða erfiða fjárhagsstöðu sveitarfélagsins og geta gripið til hagræðingaraðgerða í rekstri eða annarra úrræða til að bæta fjárhagsstöðuna. Sé fjárhagsstaða sveitarfélagsins ekki þeim mun verri er afskiptum nefndarinnar lokið. Meti nefndin það hins vegar svo að viðbrögð sveitarstjórnar við bágrri fjárhagsstöðu séu ófullnægjandi, viðvarandi halli sé á rekstri sveitarsjóðs eða fjárhagsáætlanir standist illa eða byggist á óraunhæfum forsendum, svo dæmi séu nefnd, er viðkomandi sveitarstjórn gerð grein fyrir því að fjármál sveitarfélagsins verði áfram til skoðunar hjá nefndinni.

Nefndinni er einnig heimilt að láta fara fram rannsókn á fjárreiðum og rekstri sveitarfélags ef hún telur að viðbrögð sveitarstjórnar í framhaldi af viðvörun nefndarinnar séu ófullnægjandi eða ef sveitarstjórn hefur ekki sinnt viðvörun nefndarinnar. Á grundvelli niðurstöðu rannsóknarinnar getur nefndin svo lagt fram tillögur til sveitarstjórnar um úrbætur í rekstri eða stjórnun sveitarfélags. Telji nefndin það nauðsynlegt getur hún jafnframt gert samning við viðkomandi sveitarstjórn um aðgerðir til lausnar á fjárhagsvanda sveitarfélagsins.

Ef athugun nefndarinnar leiðir í ljós að fjárhagsstaða sveitarfélags sé svo slæm að það hafi ekki burði til að leysa fjárhagsvandann án utanaðkomandi aðstoðar og/eða að sveitarfélagið geti ekki með eðlilegum rekstri staðið straum af lögboðnum útgjöldum getur nefndin lagt til viðráðuneytið að það heimili lán- eða styrkveitingu úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða heimili sérstakt álag, að hámarki 25%, á útsvar og/eða fasteignaskatt. Einnig getur nefndin kannað möguleika á aðkomu Lánasjóðs sveitarfélaga og annarra lánardrottna að lausn fjárhagsvands. Ef fjárhagsstaða sveitarfélags er með þeim hætti sem að framan er greint og sveitarstjórn

lýsir sig mótfallna samningi við nefndina, fer ekki eftir ákvæðum samnings eða bregst ekki með öðrum hætti við aðvörunum nefndarinnar ber nefndinni að meta hvort leggja skuli til við ráðherra að viðkomandi sveitarstjórn verði svipt fjárforræði.

Í mars 2005 var gerð breyting á reglugerð um eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga sem felur í sér að sveitarfélögum er nú skylt að senda eftirlitsnefndinni greinargerð með fjárhagsáætlun, þriggja ára áætlun og ársreikningi ef niðurstaða áætlunar eða ársreiknings er að sveitarfélagið sé rekið með halla. Í slíkri greinargerð ber að rekja helstu ástæður hallareksturs og gera grein fyrir því hvort sveitarstjórn líti svo á að um tímabundinn halla vegna sérstakra ástæðna eða viðvarandi rekstrarvanda sé að ræða. Jafnframt ber sveitarstjórn að gera grein fyrir aðgerðum sem hún hyggst grípa til vegna rekstrarhallans. Markmið breytingarinnar er að tryggja að fyrir upphaf árlegrar athugunar eftirlitsnefndar liggi fyrir skýringar sveitarstjórnar ef rekstrarniðurstaða samkvæmt fjárhagsáætlun eða ársreikningi er neikvæð. Er miðað við að greinargerðin sé send nefndinni um leið og fjárhagsáætlun eða ársreikningur er sendur ráðuneytinu. Ætla má að sveitarfélögum sem nefndin hefur afskipti af fækki með þessu fyrirkomulagi.

Í kjölfar athugunar á ársreikningum, fjárhagsáætlunum og þriggja ára áætlunum hefur nefndin á síðustu árum sent á bilinu 20 til 30 sveitarfélögum bréf þar sem óskað hefur verið eftir skýringum sveitarstjórnar á tilteknum atriðum í rekstri og/eða reikningsskilum viðkomandi sveitarfélags. Í flestum tilvikum hefur, að gefnum skýringum sveitarstjórna, ekki þótt ástæða til frekari afskipta nefndarinnar af fjármálum sveitarfélaganna. Fjármál nokkurra sveitarfélaga hafa þó verið til skoðunar hjá nefndinni um nokkurn tíma. Í þeim tilvikum hefur nefndin óskað eftir reglulegum upplýsingum um þróun fjármála í samanburði við fjárhagsáætlun og í einstaka tilvikum hefur verið gerður samningur milli nefndar og viðkomandi sveitarstjórnar með það að markmiði að styrkja rekstrargrundvöll sveitarsjóðs.

Í lok árs 2004 óskaði Jöfnunarsjóður sveitarfélaga eftir aðkomu eftirlitsnefndar við úthlutun 200 millj. kr. af 400 millj. kr. aukaframlagi sem samkvæmt reglum sjóðsins var varið til sveitarfélaga sem eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga taldi vera í sérstökum fjárhagsvanda vegna erfiðra ytri aðstæðna, svo sem vegna íbúafækkunar, tekjusamdráttar eða annarra ástæðna. Í kjölfarið fór fram ítarleg greining í eftirlitsnefndinni á fjárhagslegri stöðu sveitarfélaga og rekstrargrundvelli þeirra til skemmri og lengri tíma.

Varðandi erfiðar ytri aðstæður taldi nefndin að þar væri einkum um að ræða samdrátt í atvinnustarfsemi, veikingu tekjustofna sveitarfélaga og íbúafækkun. Orsakir samdráttar í atvinnustarfsemi geta verið margvíslegar en einkum má nefna breytta atvinnuhætti í sjávarútvegi og landbúnaði, svo og sérstök áföll varðandi rekstur einstakra fyrirtækja. Áhrif þessara erfiðu ytri aðstæðna á rekstur sveitarfélaga geta síðan leitt til viðvarandi hallareksturs viðkomandi sveitarfélaga. Afleiðingarnar eru aukin skuldaför og versnandi peningaleg staða. Þessi sveitarfélög komast þannig í vítahring sem erfitt getur verið að komast út úr. Þegar um mikla íbúafækkun og tekjusamdrátt er að ræða getur verið nær óframkvæmanlegt að draga saman útgjöldin í sama mæli og tekjurnar minnka.

Að tillögu eftirlitsnefndar var umræddum 200 millj. kr. úthlutað til tíu sveitarfélaga sem nefndin taldi vera í sérstökum fjárhagsvanda. Skilyrði fyrir úthlutun var að fjármunirnir yrðu nýttir til niðurgreiðslu skulda og að sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga væru tilbúnar til að undirrita samning við nefndina um fjárhagslegar aðgerðir með það markmið að stöðva hallarekstur og skuldaför, bæta eiginfjárstöðu og styrkja rekstrargrundvöll sveitarsjóðs til framtíðar. Sveitarstjórnir allra sveitarfélaganna tíu gengust undir skilyrðin og fór úthlutun fram í lok maí 2005. Fjármunirnir skiptust að stærstum hluta eftir fjölda íbúa en þó var að

nokkru leyti tekið tillit til peningalegrar stöðu sveitarfélaganna. Í samræmi við ákvæði samninganna mun eftirlitsnefndin fylgjast með rekstrarlegum árangri sveitarfélaganna og athuga hvort markmið samninganna nái fram að ganga.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga gerði engar athugasemdir við ársreikninga sveitarfélaga fyrir árið 2004, en nefndin mun þó áfram fylgjast með rekstrarlegum árangri þeirra tíu sveitarfélaga sem fengu aukaframlag frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í samræmi við ákvæði samninga milli nefndarinnar og viðkomandi sveitarstjórna.

Annað eftirlit.

Þó svo að sveitarfélögum sé skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar ætluð viðtæk sjálfstjórn varðandi þau málefni sem þau sinna hefur löggjafinn talið nauðsynlegt að hafa eftirlit með þeim. Félagsmálaráðuneytið er ráðuneyti sveitarstjórnarmála og hefur það ráðuneyti almennt eftirlitshlutverk gagnvart sveitarfélögum. Í 1. mgr. 102. gr. sveitarstjórnarlaga segir: „Ráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum.“ Þá er sambærilegar greinar einnig að finna í ýmsum öðrum lögum. Nefna má 9. gr. grunnskólalaga þar sem fram kemur að menntamálaráðherra skuli hafa eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem lögin, reglugerðir við þau og aðalnámskrá grunnskóla kveða á um. Í 3. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram að félagsmálaráðuneytið hafi eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.

Í 8. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga kemur fram að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna megi einungis framkvæma á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir um í stjórnarskránni eða í lögum. Þá segir þar að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skuli að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Þær lagagreinar, sem nefndar hafa verið hér að framan, kveða á um svokallað frumkvæðiseftirlit, þ.e. stjórnvaldið getur tekið mál til skoðunar að eigin frumkvæði. Ekki þarf kærur eða beiðni einhvers aðila til þó svo að slíkt geti vakið athygli ráðuneytisins á málinu.

Úrræði ráðuneytanna eru nokkuð takmörkuð og þurfa að vera lögbundin. Í 2. mgr. 102. sveitarstjórnarlaga kemur fram að vanræki sveitarstjórn skyldur sínar skuli ráðuneytið veita henni áminningu og skora á hana að bæta úr vanrækslunni. Ef sveitarstjórn verður ekki við áskorun ráðuneytisins innan tiltekins frests getur það skv. 3. mgr. greinarinnar stöðvað greiðslur til sveitarsjóðs úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga þar til bætt hefur verið úr vanrækslunni. Þá getur ráðuneytið með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem ábyrgð bera á vanrækslunni en því úrræði hefur þó aldrei verið beitt. Frumkvæðiseftirlit sem þetta felur ekki í sér heimild til ógildingar eða breytinga á ákvörðunum sveitarstjórna nema slíkt sé sérstaklega tilgreint í lögum.

Annar þáttur í eftirliti með starfsemi sveitarfélaga eru lagaákvæði um að heimilt sé að vísa ágreiningsatriðum til úrskurðar ráðuneytis eða sérstakrar úrskurðarnefndar. Slíkir úrskurðaraðilar hafa yfirleitt eingöngu heimild til að kanna hvort málsmeðferð hafi verið í samræmi við lög og að lögmat sjónarmið hafi búið að baki ákvörðun. Ekki er gert ráð fyrir því að úrskurðaraðili geti hróflað við ákvörðun sem byggist á frjálsum mati sveitarstjórnar. Ekki er því gert ráð fyrir því að hann geti tekið nýja ákvörðun fyrir hönd sveitarstjórnarinnar heldur eingöngu ógilt ákvörðunina og beint því til sveitarstjórnar að taka nýja ákvörðun enda hafi sú fyrri verið ólögmat.

Aðrir eftirlitsmöguleikar gagnvart sveitarfélögum eru einnig fyrir hendi. Þar er aðallega um að ræða umboðsmann Alþingis og dómstóla. Umboðsmaður Alþingis hefur það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borg-

aranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Þá er þeim sem telur rétt á sér brotinn að sjálfsögðu heimilt að vísa slíkum málum til dómstóla.

Töluverð umræða hefur átt sér stað á undanförunum árum um eftirlit með sveitarfélögum. Hefur þá meðal annars verið bent á að 103. gr. sveitarstjórnarlaga, sem hefur að geyma almenna málskotsheimild til félagsmálaráðuneytis, bjóði upp á afar víða túlkun og á grundvelli hennar hafi verið skotið til ráðuneytisins ýmsum ákvörðunum sveitarstjórna sem ekki sé eðlilegt að ráðuneytið hafi vald til að endurskoða, enda byggist þær á frjálsum mati sveitarstjórnar. Hefur í því sambandi t.d. verið bent á ákvarðanir sveitarstjórna um að sameina eða leggja niður skóla í dreifbýli og skipulag skólaaksturs.

Einnig hefur verið bent á að úrskurðar- og kærunefndir innan stjórnisýslunnar séu margar og reglur sem gilda um málskotsfrest og fleiri atriði er varða málsmeðferð og aðild að kærumálum séu ólíkar. Af þessum ástæðum kunni í ýmsum tilvikum að leika vafi á því hvert sé unnt að skjóta ágreiningi um gildi ákvarðana sveitarstjórna. Ekki hefur þó enn verið tekið til alvarlegrar skoðunar, svo vitað sé, hvort unnt sé að fækka þessum nefndum eða jafnvel að setja á stofn stjórnisýsludómstól sem tekið gæti við hlutverki þeirra.

Í félagsmálaráðuneytinu er fyrirhugað að hefja vinnu við endurskoðun sveitarstjórnarlaga. Eitt af þeim atriðum sem nú eru til skoðunar er hvort ekki sé nauðsynlegt að skýra málskotsréttinn skv. 103. gr. laganna betur. Meðal annars getur komið til álita að beina málum meira í þann farveg að í stað eiginlegs málskots geti bæði íbúar og kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar beint erindum til ráðuneytisins sem eftirlitsstjórnvalds skv. 102. gr. laganna.

Samantekt.

Tekjustofnar sveitarfélaga eru útsvar, fasteignaskattur og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en auk þess innheimta sveitarfélög ýmsar þjónustutekjur og hafa tekjur af eigin stofnunum og fyrirtækjum. Hagvöxtur undanfarinna ára hefur skilað umtalsverðri tekjuaukningu hjá sveitarfélögum. Þannig hafa skatttekjur sveitarfélaga aukist úr 50,7 milljörðum kr. á árinu 1997 í 83,4 milljarða kr. á árinu 2004 á föstu verðlagi þess árs og er það raunaukning sem nemur ríflega 64%.

Breytt reikningsskil frá og með árinu 2002 útiloka raunhæfan samiburð á heildartekjum og útgjöldum sveitarfélaga sem og afkomu þeirra fyrir og eftir breytinguna en frá 2002 til 2004 jukust heildartekjur A-hluta sveitarfélaga um 10,3% að raunvirði. Þegar á heildina er litið hefur afkoma sveitarfélaga á þessum þremur árum verið ásættanleg en því má samt ekki gleyma að rekstrargrundvöllur, tekjuöflunarmöguleikar og fjárhagsleg staða sveitarfélaga er ákaflega mismunandi. Þróun tekjustofna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og í nágrenna byggðum þess þar sem íbúum fjölgar ört er verulega frábrugðin því sem verið hefur í ýmsum sveitarfélögum á landsbyggðinni þar sem íbúum hefur fækkað og erfiðleikar hafa verið í atvinnulífi. Möguleikar þessara sveitarfélaga til að auka tekjur og hagræða í rekstri eru takmarkaðir þar sem kröfur íbúa um þjónustu minnka ekki þótt íbúum og störfum fækki. Að mörgu leyti virðist því bág rekstrar- og/eða fjárhagsstaða sveitarfélaga vera byggðavandi.

Í ljósi mikils aðstöðumunar sveitarfélaga varð það ein meginniðurstaða tekjustofnaviðræðna ríkis og sveitarfélaga, sem lauk í mars 2005, að leggja til aðgerðir sem taka á vanda þeirra sveitarfélaga sem búa við erfiðar ytri aðstæður. Verður það m.a. gert með sérstöku 700 millj. kr. aukaframlagi ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga næstu þrjú árin og auknum rekstrar- og sölufamlögum varasjóðs húsnæðismála til sveitarfélaga vegna félagslegra íbúða. Þá lagði nefndin það jafnframt til að hafin yrði endurskoðun á úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hefur sérstakri nefnd verið falið það verkefni.

Aðstöðumunur sveitarfélaga gerir það að verkum að líklega verða tekjustofnar sveitarfélaga, úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hugsanlegar tilfærslur á skattstofnum milli ríkis og sveitarfélaga sífellt í umræðunni. Umhverfi sveitarfélaga er síbreytilegt og utanaðkomandi þættir geta á skömmum tíma breytt tekjuöflunarmöguleikum og fjárhagsstöðu sveitarfélags. Það er því mikilvægt að sveitarstjórnir leiti sífellt leiða til hagræðingar og aðhalds í rekstri en að sama skapi er nauðsynlegt að þeim séu ávallt tryggðir nægir tekjustofnar til að standa undir lögbundinni þjónustu við íbúa.

9. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Sveitarfélögum eru falin margvísleg verkefni samkvæmt lögum. Löggjafinn gerir ekki greinarmun á getu sveitarfélaga til að leysa verkefni af hendi og því má segja að sömu kröfur séu gerðar til sveitarfélaga óháð stærð þeirra eða fjárhagslegri stöðu. Eftir því sem sveitarfélögin eru fleiri og stærðarmunurinn meiri, því meiri líkur eru á að ójöfnuð ríki þeirra á meðal. Jafnframt getur búsetumynstur og samsetning íbúafjölda valdið ójafnræði milli sveitarfélaganna. Það ójafnræði má sjá með ýmsum hætti.

Í fyrsta lagi skapast mismunandi útgjaldaþörf meðal sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna að kostnaður vegna grunnþjónustu sveitarfélaga, svo sem félags- og grunnskólaþjónustu, er mjög mismunandi. Vel þekktur er munur á útgjaldaþörf íslenskra sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla, en þetta sést greinilega þegar útgjöld á hvern nemanda eru skoðuð. Sveitarfélög sem reka minni grunnskóla hafa mun meiri útgjaldaþörf en sveitarfélög sem reka stærri grunnskóla þar sem kostnaður á hvern nemanda er hlutfallslega hærri í fámennum skólum. Auk þess reka landstór sveitarfélög oft en ekki skóla með fleiri en einum kennslustað.

Í öðru lagi skapast ójafnræði meðal sveitarfélaga vegna missterkra tekjustofna þeirra, en stofnar til álagningar útsvars og fasteignaskatts eru mjög mismunandi eftir sveitarfélögum. Möguleikar sveitarfélaga til tekjuöflunar eru því misjafnir og ljóst að án sérstakrar jöfnunar þyrfti skatthlutfallið að vera hærri í tekjuminni sveitarfélögum en þeim tekjuhærri. Mjög líklegt er að slíkt hefði veruleg áhrif við val íbúanna á búsetu.

Í þriðja lagi geta sérstakar aðstæður verið ástæður ójöfnuðar meðal sveitarfélaga, og getur þess konar ástand varað tímabundið eða verið viðvarandi. Tímabundinn ójöfnuður getur skapast vegna skyndilegrar fólksfækkunar eða áfalla er tengjast atvinnulífi sveitarfélags. Landfræðilegar aðstæður eru dæmi um viðvarandi ójöfnuð meðal sveitarfélaga.

Í fjórða lagi getur skapast þörf til jöfnunar í kjölfar yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Þar ráða aðstæður í sveitarfélögum miklu. Við yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga var útsvarshlutfall hækkað til að mæta auknum kostnaði í kjölfar verkefnaflutningsins. Þar sem kostnaður við rekstur grunnskóla er afar misjafn og tekjustofnar sveitarfélaganna missterkir var ákveðið að hlutfall af hækkuðu útsvari í kjölfar yfirfærslunnar rynni beint í Jöfnunarsjóð til að mæta ólíkri útgjaldaþörf sveitarfélaganna við verkefnaflutninginn.

Eins og hér hefur komið fram er jöfnun því nauðsynleg til þess að hægt sé að auka hlutdeild sveitarfélaga í verkefnum hins opinbera og gera öllum sveitarfélögum kleift að sinna lögbundnum verkefnum. Því meiri sem innbyrðis munur er á sveitarfélögum því meiri verður jöfnunarþörfin.

Þróun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Hlutverk sjóðsins er að greiða sveitarfélögum framlög til

jöfnunar á mismunandi tekjumöguleikum þeirra og útgjaldabörf. Jafnframt greiðir sjóðurinn lögbundin framlög til ýmissa samtaka og stofnana sveitarfélaga.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er í umsjá og vörslu félagsmálaráðuneytisins sem annast daglegan rekstur og afgreiðslu á hans vegum, úthlutun og greiðslu framlaga og bókhald sjóðsins. Félagsmálaráðherra hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs og tekur ákvarðanir um úthlutun framlaga úr sjóðnum, annarra en bundinna framlaga, að fengnum tillögum fimm manna ráðgjafarnefndar. Nefndina skipar félagsmálaráðherra að afloknum sveitarstjórnarkosningum til fjögurra ára. Fjórir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en einn nefndarmaður er skipaður án tilnefningar og er hann formaður. Starfsmenn sjóðsins eru þrír.

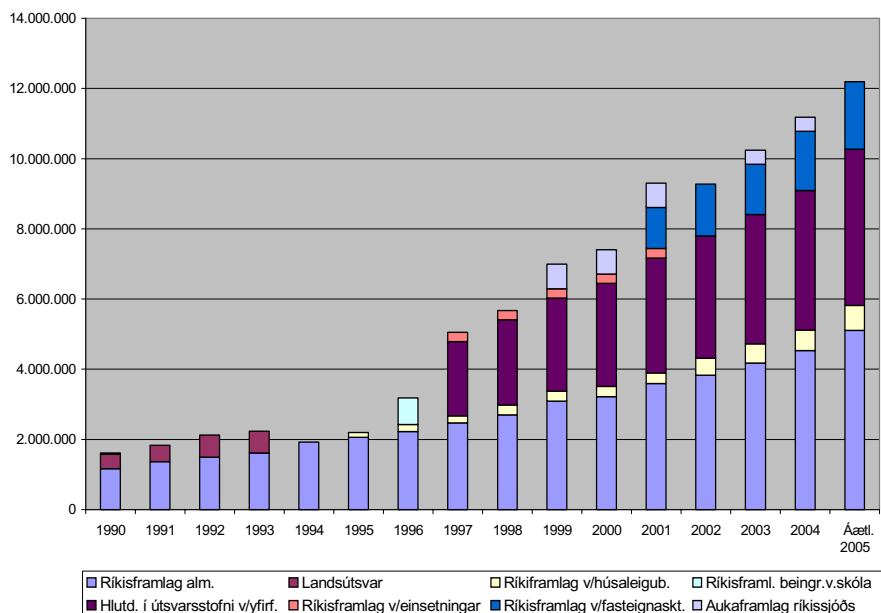
Segja má að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga í núverandi mynd hafi orðið til 1990, en þá voru gerðar viðamiklar breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sjóðnum var þá falið ákveðið jöfnunarhlutverk bæði hvað varðar tekju- og útgjaldabörf sveitarfélaga auk þess sem honum voru falin tiltekin verkefni til að greiða fyrir breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Þá var gerð mjög þýðingarmikil breyting á tekjuöflun sjóðsins. Í stað fasts framlags á fjárlögum sem áður hafði tíðkast fékk sjóðurinn tiltekið hlutfall af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir eru í ríkissjóð.

Á árunum 1993 og 1994 fór fram endurskoðun á sjóðnum. Sú endurskoðun beindist fyrst og fremst að tekjujöfnunar- og þjónustuframlögunum auk þess sem mótuð var stefna um framlög vegna yfirfærslu grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga sem kom til framkvæmda 1. ágúst 1996.

Heildarendurskoðun fór fram á sjóðnum á árunum 2001 og 2002. Niðurstaða nefndarinnar sem þá vann að endurskoðun sjóðsins var sú að ekki væri ástæða til að gera róttækar breytingar á uppbyggingu og hlutverki sjóðsins. Framlögin voru gerð almennari og þeim stillt upp með þeim hætti að betri yfirsýn hefur skapaðist yfir verksvið sjóðsins. Gerðar voru breytingar á reglum sjóðsins að teknu tilliti til breyttra forsendna, m.a. vegna fækkunar og stækkunar sveitarfélaga og breytinga á tekjustofnum þeirra og verkefnum. Þá var reglum sjóðsins breytt til að styrkja enn frekar þýðingarmikið hlutverk sjóðsins í tengslum við sameiningu sveitarfélaga.

Helstu breytingar sem gerðar voru á framlögum sjóðsins voru þær að útgjaldajöfnunarframlögin komu í stað gömlu þjónustuframlaganna og framlög til reksturs grunnskóla vegna aksturs barna úr dreifbýli voru færð undir útgjaldajöfnunarframlögin sem sértakt viðmið. Lagt var til að stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa féllu niður og fjármagni því sem runnið hefur til þeirra framlaga yrði varið til almennrar dreifingar í gegnum útgjaldajöfnunarframlög og til framkvæmda við grunn- og leikskóla sem nauðsynlegar eru vegna endurskipulagningar í þjónustu og stjórnsýslu í kjölfar sameiningar sveitarfélaga.

Mynd 26. Þróun tekna Jöfnunarsjóðs 1990–2005 á verðlagi hvers árs.



Eins og sjá má á mynd 26 hefur umfang Jöfnunarsjóðs vaxið til muna frá árinu 1990. Það ár námu tekjur hans samtals um 1.618 millj. kr. og samanstóðu þær annars vegar af almennu framlagi frá ríki, sem nam 1,4% af beinum og óbeinum sköttum ríkissjóðs, og hins vegar af landsútsvari. Landsútsvarið var lagt niður með lögum nr. 124/1993 en í stað þess var Jöfnunarsjóði markaður nýr tekjustofn, 0,227% af útsvarsstofni næstliðins tekjuárs, sem breyttist í 0,264% við yfirfærslu grunnskólans.

Hafa verður í huga þegar rætt er um mikla aukningu á umfangi Jöfnunarsjóðs að Alþingi hefur í a.m.k. þremur tilvikum á þessu tímabili falið sjóðnum ný og kostnaðarsöm verkefni. Með lögum um húsaleigubætur er tóku gildi í ársbyrjun 1995 var sjóðnum falið að hafa milligöngu um greiðslur húsaleigubóta til sveitarfélaga og fékk hann til þess framlag á fjárlögum sem þá nam 140.0 millj. kr. Þegar grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaga í ágúst 1996 var Jöfnunarsjóði falið að jafna kostnað sveitarfélaga við rekstur grunnskólans. Fyrstu mánuðina var um að ræða beingreiðslur frá ríki í sjóðinn en frá árinu 1997 hafa sjóðnum verið tryggðar tekjur til verkefnisins sem nema 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert, sbr. umfjöllun hér að framan. Í tengslum við yfirfærsluna var sjóðnum jafnframt falið að hafa milligöngu um úthlutun framlaga vegna stofnframkvæmda við grunnskóla í sveitarfélögum sem hafa fleiri en 2.000 íbúa til að tryggja að lagaáform um einsetningu grunnskólans næðu fram að ganga. Samtals runnu árlega 265.0 millj. kr. frá ríki í Jöfnunarsjóð á árunum 1997–2001 vegna þess verkefnis. Á árinu 2001 ákvað Alþingi svo að fela Jöfnunarsjóði það hlutverk að veita sveitarfélögum framlög vegna breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts og runnu það ár um 1.165.0 millj. kr. í sjóðinn frá ríki vegna þess verkefnis.

Í samræmi við samkomulag um breytingar á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga frá 4. desember 2002 var viðmiðunargrunni framlaga úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð skv. a-lið 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, breytt frá 1. janúar 2003, og reiknast

Þau nú sem 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs. Jafnframt var sú breyting gerð að framlag frá ríki vegna húsaleigubóta og vegna jöfnunar á tekjutapi í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts reiknast nú sem ákveðið hlutfall af 2,12% framlagi frá ríki. Framlög til sveitarfélaga vegna húsaleigubóta geta numið allt að 11,5% af framlaginu og framlag vegna jöfnunar á tekjutapi í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts allt að 30%. Framlöggin voru áður sérstakur liður í fjárlögum.

Á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga var greitt sérstakt aukaframlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á árunum 1999, 2000 og 2001, 700 millj. kr. hvert ár, og 400 millj. kr. á árunum 2003 og 2004. Jöfnunarsjóði var falið að koma því fjármagni til skila til sveitarfélaganna á grundvelli sérstakra reglna sem félagsmálaráðherra setti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Áætlaðar heildartekjur Jöfnunarsjóðs á árinu 2005 nema um 12.043 millj. kr.

Yfirlit yfir framlög sjóðsins.

Á grundvelli reglugerðar nr. 113/2003 skiptast framlög Jöfnunarsjóðs í bundin framlög, sérstök framlög, jöfnunarframlög og jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla. Nánar verður fjallað um framlöggin hér á eftir og vísað til sérstakra reglugerða er kveða nánar á um greiðslur einstakra framlaga úr sjóðnum.

Bundin framlög.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir bundin framlög til eftirtalinna samtaka og stofnana sveitarfélaga:

- Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- Landshlutasamtaka sveitarfélaga.
- Innheimtustofnunar sveitarfélaga.
- Eftirlaunasjóðs.
- Húsafriðunarsjóðs.

Til bundinna framlaga sjóðsins hafa einnig talist framlög til Lánasjóðs sveitarfélaga en með breytingum á lögum um Lánasjóðinn sem tóku gildi 1. janúar 2005 hefur það framlag verið fellt niður. Frá árinu 1997 hefur hluti af lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga runnið til stofnframkvæmda við einsetningu grunnskóla í sveitarfélögum sem hafa fleiri en 2000. Á árunum 2005 og 2006 er einnig hluti þeirra framlaga, er áður runnu til Lánasjóðsins, eyrnamerkir þeim framkvæmdum.

Sérstök framlög.

Sérstökum framlögum er úthlutað úr Jöfnunarsjóði vegna eftirfarandi þátta:

- Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga.

Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, sbr. reglur nr. 295, með síðari breytingum, frá 9. apríl 2003. Á grundvelli reglnanna eru greidd framlög vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, vegna undirbúnings og framkvæmdar sameiningar og vegna jöfnunar á fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Þá skerðast tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins ekki á sameiningarári og næstu fjögur árin frá sameininu. Jafnframt veitir sjóðurinn framlög til endurskipulagningar á þjónustu og stjórnslu í sameinuðum sveitarfélögum.

- Framlög vegna fjárhagserfiðleika sveitarfélaga.
Til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga í samræmi við tillögur frá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga.
- Stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa.
Framlögin falla niður frá og með 1. janúar 2006 en heimilt er að greiða á árinu 2006 framlög vegna framkvæmda á árinu 2005 og miðast framlögin við verkstöðu 31. desember 2005.
- Framlög vegna stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum.
Framlög eru veitt til greiðslu stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum, sbr. reglugerð nr. 973/2000, allt að 25 millj. kr. á ári. Bændasamtök Íslands annast, fyrir hönd félagsmálaráðuneytisins, stjórnsýslu varðandi meðferð umsókna og tillögugerð að úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
- Framlög vegna breytinga á álagningarstofni mannvirkja.
Framlög eru veitt til að jafna tekjutap sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts sem tóku gildi 1. janúar 2001, sbr. reglugerð nr. 80/2001, með síðari breytingum. Framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins reiknast sem mismunur á núgildandi fasteignamati og eldri álagningarstofni samkvæmt þeim álagningarhlutföllum sem giltu árið 2000.
- Framlög vegna húsaleigubóta.
Jöfnunarsjóður greiðir framlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á húsaleigubótum samkvæmt lögum um húsaleigubætur, nr. 138/1997, með síðari breytingum. Í upphafi hvers árs skal liggja fyrir tillaga ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs til ráðherra um áætlað greiðsluhlutfall sjóðsins til sveitarfélaga að teknu tilliti til áætlunar sveitarfélaga um greiðslur og ráðstöfunarfjár Jöfnunarsjóðs á viðkomandi ári.
- Framlög vegna sérstakra verkefna.
Heimilt er að greiða sérstök framlög til sveitarfélaga eða stofnana þeirra vegna verkefna sem eru þýðingarmikil fyrir sveitarfélögin. Forsendur fyrir úthlutun framlaganna eru að þau stuðli að þróun til hagræðingar í rekstri og/eða þjónustu sveitarfélaga eða komi til móts við þau vegna verulega íþyngjandi og ófyrirséðra útgjalda vegna lög-ákveðinna verkefna eða af öðrum ástæðum sem ráðgjafarnefnd metur gildar.

Jöfnunarframlög.

Tekjujöfnunarframlög.

Jöfnunarsjóður veitir þeim sveitarfélögum tekjujöfnunarframlög sem hafa lægri skatttekjur en sambærileg sveitarfélög. Við útreikning framlaganna er sveitarfélögum skipt í eftirfarandi viðmiðunarflokka: a) Reykjavík, b) sveitarfélög með 10.000 íbúa og fleiri, önnur en Reykjavík, c) sveitarfélög með 300–9.999 íbúa og d) sveitarfélög með færri en 300 íbúa. Ef meðaltekjur á íbúa í sveitarfélagi, miðað við fullnýtingu tekjustofna, eru lægri en 97% af meðaltekjum á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum í viðkomandi viðmiðunarflokki er greitt tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum.

Útgjaldajöfnunarframlög.

Hlutverk útgjaldajöfnunarframlaga er að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldaþörf. Útgjaldajöfnunarframlög eru reiknuð út á grundvelli eftirfarandi viðmiðunarfátta: a) íbúafjöldi 0–5 ára (24,4%), b) 6–15 ára (17,6%), c) 16–66 ára (5,9%), d) 67–80 ára (7,5%), e) 81 árs og eldri (4,9%), f) fjöldi innflytjenda 0–5 ára (2,0%), g) fjarlægðir innan

sveitarfélaga (8,8%), h) fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn (2,9%), i) skólakstur úr dreifbýli (21,5%), í) fækkun íbúa (2,0) og j) snjómokstur í þéttbýli (2,5%). Íbúatengdu viðmiðin eru umreiknuð með tilliti til stærðar hvers sveitarfélags.

Útgjaldajöfnunarframlög eru skert hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hlutfallslega háar tekjur á íbúa miðað við önnur sveitarfélög. Skerðingin hefst þegar meðaltekjur á íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki. Framlög falla niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 30% yfir meðaltali.

Framlög vegna reksturs grunnskóla – reglugerð nr. 351/2002.

Á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga við yfirfærslu grunnskólans 1. ágúst 1996 var gerð breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga er veitti sveitarfélögum heimild til hækkunar útsvars í þrepum um samtals 2,84%-stig eða úr 9,2% 1996 í 12,04% á árinu 1998 til að mæta kostnaði þeirra við framkvæmd grunnskólalaga. Eins og áður hefur komið fram voru Jöfnunarsjóði sveitarfélaga jafnframt tryggðar tekjur til að standa undir jöfnunarhlutverki sínu í tengslum við yfirfærsluna með framlagi er nemur 0,77% stigum af framangreindri útsvarshækkun. Gengið var út frá því að sá hluti útsvarshækkunarinnar, sem rynni beint til sveitarfélaga, fjármagnaði að fullu kostnaðarauka borgarinnar við verkefnið. Ekki væri því þörf á að Reykjavíkurborg fengi framlög úr Jöfnunarsjóði vegna yfirfærslunnar önnur en þau framlög sem borgin fengi á grundvelli samninga um framkvæmd ákveðinna verkefna.

Almenn jöfnunarframlög.

Langstærstur hluti af því fjármagni, sem rennur til Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga, fer í svokölluð almenn jöfnunarframlög. Þau eru reiknuð út á grundvelli reiknilíkans sem ætlað er að lýsa sem best útgjaldaþörf sveitarfélaga með tilliti til fjölda nemenda í hverju sveitarfélagi og stærðar þess eða þeirra skóla sem sveitarfélagið rekur eða nýtir. Einnig er tekið mið af útsvarstekjum sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar og á þeim grundvelli er reiknuð út þörf hvers sveitarfélags fyrir viðbótar-tekjur, þ.e. almennt jöfnunarframlag.

Sérþarfir fatlaðra nemenda.

Jöfnunarsjóður veitir sveitarfélögum framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda í grunnskólum. Framlöggin eru veitt á grundvelli umsókna frá lögheimilissveitarfélögum nemendanna og er það skilyrði að nemendur hafi verið greindir fatlaðir af Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, barna- og unglingageðdeild Landspítalans, Heyrnar- og talmeinstöð Íslands eða Sjónstöð Íslands og falli undir viðmiðunarreglur Jöfnunarsjóðs. Framlöggin eru ekki eyrnamerkt einstökum nemendum en er ætlað að koma til móts við sveitarfélög þar sem þjónustuþörfin er mest.

Á grundvelli samnings milli Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar greiðir Jöfnunarsjóður framlög til borgarinnar vegna yfirtöku á rekstri sérskóla og sérdeilda sem áður voru rekin af ríkinu.

Önnur aðkoma sjóðsins að rekstri grunnskóla.

Jafnframt veitir sjóðurinn jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla vegna nýbúafræðslu, reksturs skólabúðanna að Reykjum og Barnaverndarstofu, auk annarra framlaga.

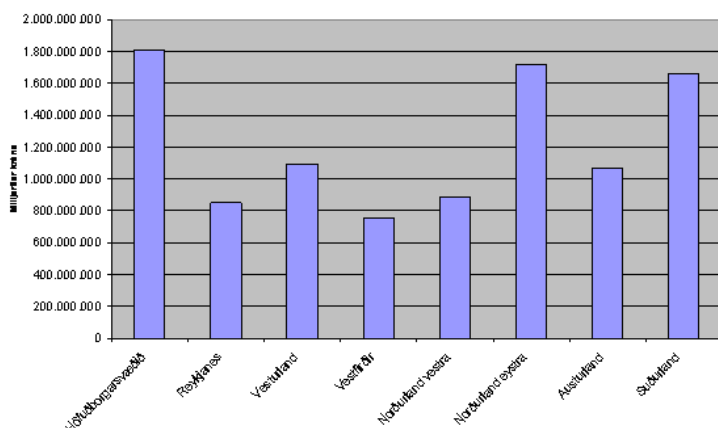
Stofnframlög til grunnskólafrankvæmda í sveitarfélögum með fleiri en 2.000 íbúa – reglugerð nr. 303/2003.

Á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996 og í tengslum við lagaáform um einsetningu grunnskóla hefur Jöfnunarsjóður frá árinu 1997 veitt sveitarfélögum með fleiri en 2.000 íbúa sérstök framlög til nýfrankvæmda eða breytinga á skólmannvirkjum. Framlög hafa numið allt að 20% af normkostnaði þeim sem sveitarfélögin taka á sig við slíkar frankvæmdir. Verkefninu lýkur 31. desember 2005. Til verkefnisins hafa runnið samtals 1.325 millj. kr. frá ríki og 1.610.0 millj. kr. af lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga.

Fjárhagsleg áhrif Jöfnunarsjóðs.

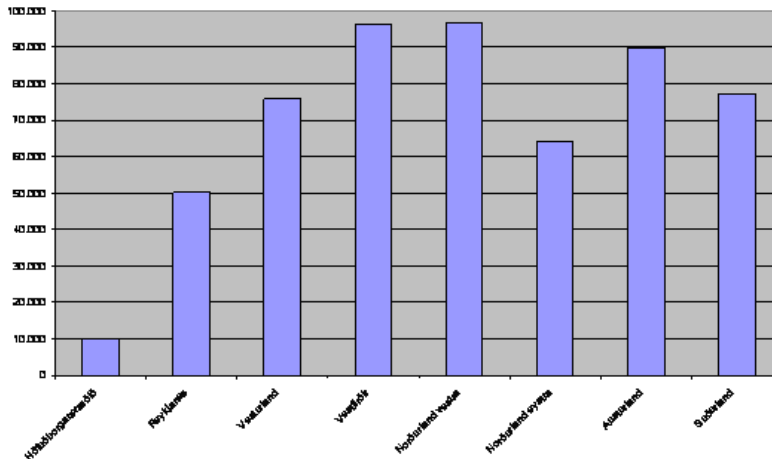
Eins og mynd 25 um þróun tekna Jöfnunarsjóðs gefur til kynna hefur hlutverk sjóðsins aukist umtalsvert frá 1990. Hafa tekjur hans aukist frá því að vera tæpir 2 milljarðar kr. árið 1990 í að vera rúmir 12 milljarðar kr. árið 2005 á verðlagi hvers árs.

Mynd 27. Framlög úr Jöfnunarsjóði árið 2004 eftir landshlutum.



Á mynd 27 má sjá hvernig framlög Jöfnunarsjóðs skiptast milli landshluta árið 2004. Höfuðborgarsvæðið er sá landshluti sem tekur mest til sín af framlögum Jöfnunarsjóðs. Þangað fara rúmir 1,8 milljarðar kr. eða um 18% af heildarframlögum sjóðsins sem renna beint til sveitarfélaganna. Næstir í röðinni af landshlutunum eru Norðurland eystra og Suðurland. Hér er um þrjá fjölmennustu landshluta að ræða en röðin verður allt önnur þegar framlög á íbúa í hverjum landshluta eru skoðuð.

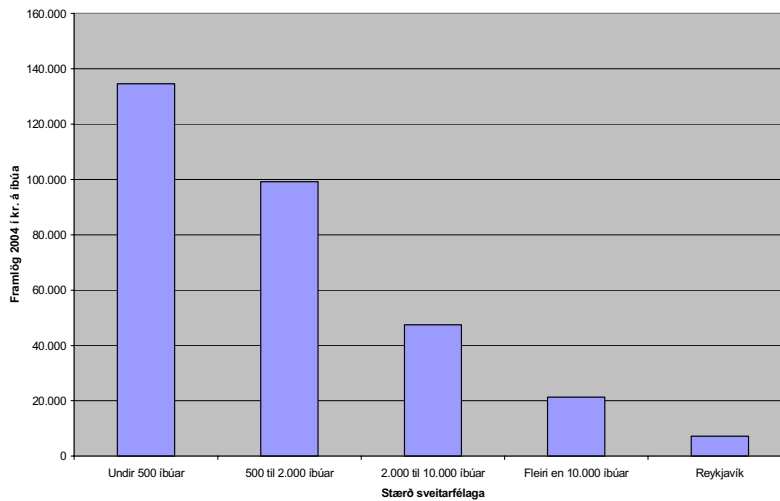
Mynd 28. Framlög 2004 í kr. á íbúa eftir landshlutum.



Myndin sýnir hvernig framlög skiptast milli höfuðborgar og annarra landshluta að teknu tilliti til framlaga á hvern íbúa. Í ljós kemur að hlutfallslega rennur mun meira af framlögum Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga á landsbyggðinni. Framlög á hvern íbúa á höfuðborgarsvæðinu nema tæpum 10 þús. kr. en hæstu framlög á hvern íbúa eru á Vestfirðum og Norðurlandi vestra eða sem nemur rúmum 96 þús. kr. á hvern íbúa.

Enn fremur er gagnlegt að skoða hversu stór hluti framlaganna rennur til minni sveitarfélaganna eins og mynd 29 sýnir.

Mynd 29. Framlög á íbúa flokkað eftir stærð sveitarfélaga.



Samantekt.

Ljóst er að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur mikilvægu hlutverki að gegna í tekjustofnakerfi sveitarfélaganna. Vægi hans hefur aukist verulega frá 1990 vegna aukinna verkefna sem Alþingi hefur falið sjóðnum. Sjóðurinn gegnir þýðingarmiklu hlutverki fyrir sveitarfélög á landsbyggðinni og þá sérstaklega fyrir fámennustu sveitarfélögin. Því má segja að sjóðurinn gegni mikilvægu hlutverki fyrir hinar dreifðu byggðir landsins.

Eins og fram hefur komið hefur félagsmálaráðherra skipað nefnd til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, er fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að nefndin geri tillögur um hugsanlegar breytingar á reglugerðum sem sjóðurinn starfar eftir.

Er nefndinni ætlað að meta kosti og galla núverandi jöfnunarkerfis og hugsanlega þörf fyrir endurskoðun á kerfinu í heild sinni eða einstökum þáttum þess. Horft skal til þess hvort breytingar á sveitarfélagaskipan og tekjustofnum hafi að einhverju leyti breytt forsendum fyrir núverandi kerfi þegar horft er til framtíðar. Í því sambandi á nefndin að hafa meðal annars hliðsjón af hugmyndum tekjustofnanefndar um áherslur við endurskoðun sjóðsins.

Gert er ráð fyrir að nefndin skoði hvort nægilegt tillit sé tekið til sérstakra aðstæðna í sveitarfélaga í núverandi jöfnunarkerfi og geri tillögur um breytingar ef þörf er á. Einnig skal nefndin kanna hvort núverandi kerfi tryggji réttláta jöfnun meðal sveitarfélaga. Í því felst það sjónarmið að sveitarfélög fái ekki meira úr sjóðnum en þau þurfa vegna tekju- og útgjaldaþátta en njóti engu síður ávinnings af hagkvæmni í rekstri.

10. Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Málefni sveitarfélaga og snerta ýmsa fleti daglegs lífs íbúa, fyrirtækja og ýmiss konar samtaka innan sinna staðarmarka. Málaflokkar sveitarfélaga heyra undir ólík ráðuneyti þrátt fyrir að félagsmálaráðuneytið fari formlega með málefni sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna að menntamálaráðuneytið fer með málefni grunnskóla og leikskóla, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið fer með málefni heilbrigðis- og öldrunarþjónustu og umhverfisráðuneytið með matvæla- og umhverfismál, ásamt skipulags- og byggingarmálum. Samgönguráðuneytið fer með málefni hafna og almenningsamgöngur, svo eitthvað sé nefnt. Tæmandi upptalning á skiptingu málaflokka er varða sveitarfélög eftir ráðuneytum má sjá í í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004, þar sem fjallað er um skiptingu málaflokka eftir ráðuneytum.

Samskipti ríkis og sveitarfélaga eru af þessum sökum umfangsmikil, bæði formleg og óformleg. Bæði einstök sveitarfélög og samtök þeirra hafa töluverð samskipti við ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands varðandi starfsemi sína og aðra hagsmuni sveitarfélaganna.

Formleg samskipti ríkis og sveitarfélaga byggjast á ákvæðum laga, svo sem 87. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, þar sem segir að Samband íslenskra sveitarfélaga sé sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna í landinu, auk ýmissa samninga og sáttmála milli ríkis og sveitarfélaga, svo sem samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga.

Í eftirfarandi kafla verður gerð grein fyrir formlegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga, en þess ber að geta að sveitarfélög og samtök þeirra hafa margvísleg samskipti við Stjórnarráðið og undirstofnanir ríkisins utan við hin formlegu samskipti.

Skrifstofa sveitarstjórnarmála.

Innan félagsmálaráðuneytisins starfar skrifstofa sveitarstjórnarmála og hefur hún umsjón með framkvæmd sveitarstjórnarmála og húsnaðismála. Auk skrifstofustjóra eru þrír starfsmenn á skrifstofunni í u.þ.b. 2,5 stöðugildum. Náð samstarf er á milli skrifstofu sveitar-

stjórnarmála og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem er hluti af skrifstofunni, en þó sem sjálfstæð eining.

Verkefni skrifstofunnar á sviði sveitarstjórnarmála eru einkum þau að hafa eftirlit með sveitarfélögum, fjalla um samskipti ríkis og sveitarfélaga, þar á meðal verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tekjustofna sveitarfélaga og fjárhagsleg málefni almennt. Þar undir fellur fjárhagslegt eftirlit með sveitarfélögum og fjárhagsleg upplýsingagjöf, sem og bókhald og reikningsskil sveitarfélaga. Þá kemur skrifstofan að ýmiss konar þróunarmálum á sviði sveitarstjórnarmála og mótun löggjafar um sveitarstjórnarmálefni.

Skrifstofa sveitarstjórnarmála hefur fyrir hönd ráðuneytisins eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, og öðrum löglegum fyrirætlum. Skrifstofan hefur einnig með höndum það hlutverk ráðuneytisins að úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, að því leyti sem mál falla ekki undir úrskurðarvald annarra stjórnvalda. Einnig hefur ráðuneytið úrskurðarvald og umsjón með málum varðandi sveitarstjórnarkosningar og atkvæðagreiðslur um sameiningu sveitarfélaga. Þá þarfnast ýmsar samþykktir sveitarstjórna staðfestingar ráðuneytisins, svo sem samþykktir um stjórn og fundarsköp.

Enn fremur veitir skrifstofan einstaklingum, félögum og sveitarfélögum upplýsingar og ráðgjöf, meðal annars um túlkun laga er varða sveitarfélögin. Túlkun laganna fer fyrst og fremst fram skriflega, þ.e. með því að veita álit um einstök mál er varða starfsemi sveitarstjórna, en einnig er mörgum fyrirspurnum svarað símleiðis eða með tölvupósti

Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga.

Formleg samskipti ríkisvaldsins við sveitarfélögin fara að mestu fram í gegnum hagsmunasamtök sveitarfélaga, þ.e. Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga. Um samskipti ríkis og sveitarfélaga er fjallað í X. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Í 100. gr. laganna segir m.a.: „Ríkisstjórninni er rétt að koma á formlegu samstarfi við samtök sveitarfélaga með gerð samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og með öðrum hætti.“ Á grundvelli þessa ákvæðis hafa ríkisstjórnin og Samband íslenskra sveitarfélaga gert með sér samstarfssáttmála sem hingað til hefur gilt hefur til tveggja ára í senn og er þá endurskoðaður í ljósi reynslunnar.

Félagsmálaráðherra hefur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga unnið að nýjum samstarfssáttmála þar sem stefnt er að meiri formfestu og skilvirkari samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Í drögum að nýjum samstarfssáttmála er ítarlegar kveðið á um samskipti ríkis og sveitarfélaga en verið hefur. Markmið samstarfssáttmálans er að efla formlegt samstarf ríkis og sveitarfélaga, m.a. með því að koma á reglubundnum samskiptum og stuðla að sameiginlegri sýn á þróun, stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins. Megináherslan er að efla efnahagslegt samráð og auka formfestu í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Í samstarfssáttmálanum er gert ráð fyrir að árlega sé haldinn a.m.k. einn samráðsfundur fulltrúa sambandsins, fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra þar sem fjallað er um þróun og horfur í efnahags- og atvinnumálum þjóðarinnar og þróun fjármála ríkis og sveitarfélaga. Enn fremur skal á samráðsfundum fjalla um stefnu ríkisstjórnarinnar varðandi nýja eða breytta löggjöf er snertir sveitarfélögin, verkefni þeirra og tekjustofna, auk óska sveitarfélaganna um breytingar á lögum og reglum.

Starfa skulu tvær undirnefndir sem undirbúa mál fyrir samráðsfundi ráðherra og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Annars vegar er kjaramálanefnd sem skal fjalla um þróun kjara- og starfsmannamála, auk lífeyrissjóðsmála ríkis og sveitarfélaga, og hins vegar sam-

ráðsnefnd um efnahagsmál sem skal fjalla um efnahagsmál og þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga. Nefndirnar munu vinna greinargerðir sem lagðar verða fyrir á samráðsfundum til umfjöllunar.

Frá byrjun árs 2003 hefur verið í gildi samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldafyrirmæla gagnvart sveitarfélögum. Samkomulagið náði til að byrja með til frumvarpa og stjórnvaldafyrirmæla sem unnin voru í félagsmálaráðuneytinu og umhverfisráðuneytinu en ári síðar bættist menntamálaráðuneytið í hópinn. Samkomulag þetta þýðir að áður en frumvörp eru afgreidd á Alþingi eða reglugerðir samþykktar af ráðherrum hefur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga fengið frumvörpin og reglugerðirnar til umsagnar og gert við þær athugasemdir. Í tillögum tekjustofnanefndar frá mars 2005 er gerð tillaga um að kostnaðarmatið verði útvíkkað þannig að það nái til lagafrumvarpa og stjórnvaldafyrirmæla á vegum allra ráðuneyta Stjórnarráðsins.

Félagsmálaráðuneytið hefur kynnt sér samstarf ríkis og sveitarfélaga annars staðar á Norðurlöndunum og eru þær breytingar sem gerðar hafa verið á samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga í samræmi við þróun mála í þeim ríkjum.

Auk formlegs samráðs milli ríkis og sveitarfélaga má finna ákvæði í lögnum um eftirlitskyldu ráðuneytisins og úrskurðarvald en ráðuneytið skal bæði hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum og úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd einstakra mála í sveitarstjórnnum.

Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samband íslenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1945 og eru öll sveitarfélög landsins aðilar að því. Sambandið er lögbundinn hagsmunagæsluaðili sveitarfélaganna í landinu, sbr. 87. gr. sveitarstjórnarlaga.

Hlutverk sambandsins er tilgreint í 2. gr. laga þess:

- Að vera sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna í landinu og vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og samstarfi.
- Að vera fulltrúi íslenskra sveitarfélaga, eftir því sem við á, gagnvart ríkisvaldinu og öðrum innlendum aðilum.
- Að vera fulltrúi íslenskra sveitarfélaga gagnvart erlendum samtökum um sveitarstjórnarmál og öðrum þeim aðilum erlendis er láta sig þau mál skipta.
- Að vinna að almennri fræðslu um sveitarstjórnarmál með ráðstefnu- og fundahaldi og útgáfu- og upplýsingastarfsemi um einstaka þætti sveitarstjórnarmála fyrir sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga.

Stjórn sambandsins fer með yfirstjórn þess milli landsþinga og er í forsvari fyrir það út á við. Hlutverk stjórnar er að fylgja eftir og útfæra þá stefnu sem landsþing sambandsins hefur markað í ýmsum málum er varða starfsemi sambandsins og málefni sveitarfélaganna. Á borð stjórnar berast fjölmörg erindi sem hún tekur afstöðu til í samræmi við stefnumörkun landsþings. Auk þess bregst hún við utanaðkomandi aðstæðum sem upp koma og hafa áhrif á sveitarfélögin. Jafnframt hefur stjórnin frumkvæði að því að taka upp mál er sveitarfélögin varða og fylgja þeim eftir við hlutaðeigandi aðila, svo sem ríkisstjórn, einstök ráðuneyti, Alþingi eða aðra, eftir eðli máls hverju sinni.

Stór þáttur í starfsemi sambandsins felst í samskiptum þess við löggjafar- og framkvæmdarvaldið. Einstakar nefndir Alþingis senda sambandinu til umsagnar mikinn fjölda frumvarpa sem fjalla um mál er sveitarfélögin varða með beinum eða óbeinum hætti. Sambandið vinnur og lætur í té umsagnir um þau mál og fylgir þeim gjarnan eftir með því að fulltrúar þess mæta

á fundum þingnefnda og gera þar nánari grein fyrir umsögnunum og afstöðu sambandsins til þeirra mála sem um ræðir hverju sinni. Í sumum tilvikum hefur sambandið átt aðild að undirbúningi löggjafar og samningu frumvarpa, svo sem um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga. Tíðast fer það fram með þeim hætti að sambandið á aðild að nefnd sem vinnur og undirbýr mál sem síðan eru lögð fyrir Alþingi. Jafnframt á sambandið mikil samskipti við framkvæmdarvald ríkisins, þ.e. einstök ráðuneyti, og auk þess einstakar stofnanir ríkisins.

Sambandið gegnir enn fremur almennu upplýsinga- og þjónustuhlutverki fyrir sveitarfélögin í landinu en vinnur ekki að verkefnum fyrir einstök sveitarfélög né veitir þeim sérstaka þjónustu. Samskipti sambandsins við sveitarfélögin felast m.a. í því að þangað leita sveitarstjórnarmenn og starfsmenn sveitarfélaga eftir upplýsingum um margvísleg mál viðkomandi störfum þeirra. Sambandið heldur úti upplýsinga- og samskiptavef með miklu magni upplýsinga og fer notkun hans ört vaxandi. Útgáfa tímaritsins Sveitarstjórnarmála er einn þáttur í samskiptum við sveitarfélögin en þar eru birtar ýmsar upplýsingar og fróðleikur um sveitarstjórnarmál, auk þess sem margs konar annað efni er gefið út í sérritum, þar á meðal Árbók sveitarfélaga. Starfsemi Sambands íslenskra sveitarfélaga er fjármögnuð með framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Landshlutasamtök sveitarfélaga.

Í 86. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga, en í 1. mgr. segir að sveitarfélög geti stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta. Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Öll sveitarfélög í landinu eru aðilar að landshlutasamtökum sem eru átta talsins.

Sveitarfélögum er ekki skylt að vera aðili að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra geta tekið breytingum án lagabreytinga. Sem dæmi má nefna að Vestmannaeyjabær var ekki aðili að landshlutasamtökum til skamms tíma en er nú aðili að Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga.

Starfssvæði landshlutasamtakanna fer að mestu eftir þeirri kjördæmaskipan sem var í gildi frá 1959 til 2003, að undanskildum Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sem hefur bæði Reykjavíkurborgarmen og Suðvesturkjördæmi sem sitt starfssvæði. Í kjölfar breytinga á kjördæmaskipan hefur verið nokkur umræða um að breyta þurfi starfssvæðum landshlutasamtaka, eða a.m.k. að auka samstarf á milli landshlutasamtaka sem starfa innan sama kjördæmis.

Þar sem sveitarfélögum er ekki skylt að mynda og vera aðilar að landshlutasamtökum og ekki er kveðið á um í lögum hver skuli vera verkefni landshlutasamtaka sveitarfélaga hefur starfsemi þeirra þróast á mismunandi hátt. Öll eiga þau það sameiginlegt að sinna hagsmunagæslu fyrir íbúa þess sem svæðis þar sem þau starfa, auk þess að vera samráðsvettvangur sveitarstjórnarmanna á svæðinu. Á vegum margra landshlutasamtaka er starfandi ráðgjöf á sviði atvinnu- og byggðamála. Mörg landshlutasamtakanna hafa enn fremur tekið að sér að halda utan um rekstur ýmissa sameiginlegra verkefna sveitarfélaganna á svæðinu, til dæmis á sviði sorphirðu og förgunar, heilbrigðiseftirlits og skólaskrifstofu, svo eitthvað sé nefnt.

Eins og áður hefur komið fram hafa einungis sveitarfélög og ríki heimildir til að heimta skatt. Landshlutasamtök sveitarfélaga sækja sína tekjustofna annars vegar til þeirra sveitarfélaga sem að samtökunum standa og hins vegar til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Stjórnir landshlutasamtakanna eru ekki kjörnar beinni kosningu af íbúum sveitarfélaganna, enda um samstarfsverkefni sveitarfélaga að ræða. Skv. 2. mgr. 86. gr. sveitarstjórnarlaga skulu sveitarstjórnir kjósa fulltrúa á ársfund landshlutasamtaka eftir þeim reglum sem ákveðnar eru í samþykktum samtakanna.

Samantekt.

Sveitarfélögin eru hluti af framkvæmdarvaldi hins opinbera og bera ábyrgð á umfangsmiklum verkefnum sem Alþingi hefur falið þeim. Hlutdeild sveitarfélaga í opinberum útgjöldum hefur vaxið mikið, ekki síst í kjölfar þess að sveitarfélögin tóku yfir rekstur grunnskólanna. Samhliða hafa umsvif sveitarfélaganna í hagkerfinu aukist mikið og hafa ákvarðanir sveitarfélaga mikil áhrif á hagstjórn í landinu. Í ljósi þess er mikilvægt að halda áfram að þróa formlegt samstarf á sviði efnahagsmála, löggjafar og annarra atriða er snerta samskipti þessara tveggja stjórnsýslustiga.

11. Framtíðarviðfangsefni sveitarstjórnarstigsins.

Síðustu árin hefur farið fram mikil umræða um málefni sveitarfélaga og ýmis sjónarmið komið fram um framtíðarviðfangsefni sveitarfélaganna. Í kaflanum verður reynt að varpa ljósi á ýmis atriði sem vert er að hafa í huga í þeirri umræðu. Sveitarfélögin eru hluti af framkvæmdarvaldi hins opinbera og hafa veigamiklu hlutverki að gegna í stjórnskipan landsins eins og víða hefur komið fram í skýrslunni. Í eftirfarandi kafla er ætlunin að fara yfir styrkleika og veikleika íslenska sveitarstjórnarstigsins og reyna að finna ógnanir sem ber að varast og tækifæri sem hægt er að grípa til til að efla enn frekar sveitarstjórnarstigið og varpa ljósi á framtíðarviðfangsefni í málefnum sveitarfélaga. Hér er ekki um tæmandi greiningu að ræða, heldur er greiningunni ætlað að vekja athygli á helstu styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum til frekari umræðu. Auk þess verður farið yfir helstu verkefni sem unnið hefur verið að innan félagsmálaráðuneytisins á sviði sveitarstjórnarmála undanfarin missiri.

Styrkleikar, veikleikar, ógnanir og tækifæri.

Þær upplýsingar sem settar eru fram í skýrslunni og öðrum rannsóknnum og athugunum á íslenskum sveitarfélögum, ásamt þeirri reynslu sem hlotist hefur síðastliðin ár, m.a. af átaki til eflingar sveitarstjórnarstiginu, gefa vísbendingar um styrkleika og veikleika íslenska sveitarstjórnarstigsins og hafa varpað ljósi á mögulegar ógnanir og ný tækifæri fyrir íslensk sveitarfélög í framtíðinni. Á grundvelli þeirra upplýsinga og reynslu er lögð fram eftirfarandi greining á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum íslenska sveitarstjórnarstigsins. Ekki er um tæmandi greiningu að ræða, heldur er ætlunin að gefa innsýn í helstu atriði sem þarf að hafa í huga við stefnumótun á sveitarstjórnarstiginu.

Styrkleikar sveitarfélaganna.

Sveitarfélög eru mótvægi við hinn arminn á framkvæmdarvaldinu sem er ríkisvaldið. Auk þess skapa sveitarfélögin fjölda valkosta í búsetu fyrir almenning. Það felst mikill styrkur í því að hafa öflug sveitarfélög sem veita fjölbreytta og vandaða þjónustu í nánu samráði við íbúana. Einn helsti styrkleiki íslenskra sveitarfélaga er nálægð við íbúana. Í smærri stjórnsýslueiningum sem hafa yfirsýn yfir marga málaflokka er auðveldara að ákveða magn þjónustu í samræmi við eftirspurn. Samhæfing milli einstakra verkefna er einfaldari en hjá ríkisstofnunum sem hafa oftar en ekki afmörkuð verkefni. Stjórnámamenn og starfsmenn sveitarfélaga geta þannig haft betri innsýn og yfirsýn yfir samfélag sitt og kröfur íbúanna.

Aukin yfirsýn yfir þarfir samfélagsins leiðir enn fremur til þess að aukin hagkvæmni næst í rekstri og dregur úr hættunni á því að sveitarfélagið verji miklum fjármunum í þjónustu eða verkefni sem fæstir eða jafnvel enginn hefur áhuga á að sveitarfélagið annist. Hagkvæmni sveitarfélaga sem þjónustuaðila felst í því að þau geta forgangsraðað með mismunandi hætti í samræmi við þarfir hins staðbundna samfélags.

Mismunandi forgangsröðun sveitarfélaga býður íbúum þannig upp á visst val um búsetu. Samkeppni getur myndast á milli sveitarfélaga um að bjóða aðlaðandi samsetningu á þjónustu og sköttum. Fólk getur því valið sér búsetu með hliðsjón af því en það veitir sveitarfélögunum visst aðhald. Það er að segja, íbúar gætu kosið með fótunum.

Stjórnsýsla sveitarfélaganna er smærri í sniðum en stjórnsýsla landsstjórnarinnar. Boðleiðirnar eru styttri og sveigjanleikinn oft meiri enda eru stjórnsýslustigin ekki eins mörg. Sveitarfélögin eru þess vegna oft fljótari að bregðast við nýjum aðstæðum og vandamálum en landsstjórnin. Smærri sveitarfélög ættu jafnframt að vera sveigjanlegri en þau stærri. Jafnframt er að sumu leyti auðveldara að meta árangur aðgerða þegar einingarnar eru minni.

Lýðræðisleg þátttaka er yfirleitt meiri í sveitarfélögum en í landsmálum. Mun fleiri taka þátt í sveitarstjórnarmálum en í landsmálunum enda starfa í sveitarfélögunum umfangsmikil nefndakerfi þar sem almennir borgarar koma að stjórnsýslu sveitarfélaga. Almennigur hefur enn fremur oftast betri aðgang að sveitarstjórnarmönnum en öðrum stjórnámálumönnum.

Veikleikar sveitarfélaganna.

Fámenni er hin veika hlið nálægðarinnar. Einn stærsti veikileiki íslenska sveitarstjórnarstigsins er hve mörg fámenn sveitarfélög eru á Íslandi sem hafa ekki bolmagn til að sinna helstu lögbundnum og venjubundnum verkefnum sveitarfélaga. Afleiðing þess er að erfitt hefur reynst að færa sveitarstjórnarfélögum aukin verkefni. Þar af leiðir að ekki er hægt að nýta alla þá möguleika sem felast í nálægð og samhæfingu í þjónustu. Raunar eru flest sveitarfélögin svo fámenn og veikburða að þau vinna meiri hluta verkefna sinna í samvinnu við önnur sveitarfélög og hafa þannig misst þá yfirsýn sem minni stjórnsýslueiningar hafa almennt.

Minnstu sveitarfélögin verja umtalsvert lægra hlutfalli útgjalda sinna til félagsþjónustu en fjölmennari sveitarfélögin sem gefur vísbendingar um að þau hafi litla burði til að takast á við verkefni sín. Mörg litlu sveitarfélaganna hafa lítið sem ekkert skrifstofuhald, engan framkvæmdastjóra, litla starfsemi á sínum snærum og sinna jafnvel lítið sem ekkert mikilvægum málaflokkum eins og fræðslu- og félagsþjónustu. Þau hafa lítið fjárhagslegt svigrúm til að taka að sér ný verkefni eða bregðast við óskum íbúa sinna um annað en það sem lög kveða á um.

Vegna fámennis ráða sum sveitarfélaga ekki við að hafa í þjónustu sinni fólk með sérþekkingu eða faglega hæfni sem tryggir vandaða stjórnsýslu. Hið lagalega umhverfi allrar opinberrar stjórnsýslu á Íslandi hefur á undanförunum árum orðið mun flóknara en áður og á mörgum sviðum opinberrar starfsemi eru miklu meiri kröfur gerðar til undirbúnings og efnis ákvarðana en áður var, ekki sist með tilkomu stjórnsýslulaga og upplýsingalaga. Hætta á mistökum, t.d. við málsmeðferð, hefur fyrir vikið aukist.

Mikilli nálægð fylgir sá vandi að sveitarstjórnarmenn og starfsfólk sveitarfélaganna eru iðulega í persónulegum tengslum við það fólk sem leitar til sveitarstjórnanna með erindi. Slíkt getur valdið vandkvæðum við ákvarðanatöku, en dæmi eru um að nánast allir sveitarstjórnarmenn hafi verið vanhæfir við afgreiðslu máls í smáu sveitarfélagi.

Fámenn sveitarfélög ná oft ekki að nýta hagkvæmni stærðarinnar í rekstri sínum. Það sama á við um landstór sveitarfélög sem þurfa að reka margar þjónustueiningar, svo sem skóla. Hversu mikil stærðarhagkvæmnin er getur verið mjög mismunandi frá einu verkefni til annars. Líklega eru mestir möguleikar á að ná fram stærðarhagkvæmni í verkefnum þar sem fjárfestingarkostnaður er mikill, svo sem í rekstri veitna, brunavarna og sorphirðu. Auk þess liggur ákveðin stærðarhagkvæmni í því að nýta betur mannafla og mannvirki, svo sem í félags- og fræðsluþjónustu.

Mörg fámenn sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að leysa lögbundin verkefni sín og þurfa því að leysa þau í samvinnu við önnur sveitarfélög og missa þannig vissst forræði á verkefnum. Slíkt getur vart talist í samræmi við hugmyndir um sjálfsforráða sveitarfélög. Oftar en ekki eru samvinnuverkefni leyst á þann hátt að stofnað er sérstakt félag um hvert verkefni og dregur það úr einum helsta kosti þess að leysa verkefni í sveitarfélögum, þ.e. samhæfingu ýmissa þjónustuþátta. Dæmi eru um sveitarfélög sem verja upp undir 80% af tekjum sínum til samvinnuverkefna.

Stór og fjölmenn sveitarfélög geta einnig verið veikleiki. Í stóru sveitarfélagi eins og Reykjavík er nálægðin milli sveitarfélags og borgaranna ekki eins mikil og víða annars staðar á Íslandi sem kann að hafa neikvæð áhrif á afstöðu íbúanna til þess sem sveitarfélagið gerir. Landfræðilega stór sveitarfélög skapa að sama skapi ekki þá nálægð sem íbúarnir ætlast til af staðbundnu stjórnvaldi.

Almennt er talið að fámenni og nálægð ýti undir þátttöku í stjórnámálum. Mörg sveitarfélög á Íslandi eru þó svo fámenn að kosningaþátttaka í þeim er mun minni en í fjölmennustu sveitarfélögum. Enn fremur eru vísbendingar um að konur eigi erfðara með að komast til áhrifa í fámennum sveitarfélögum en þeim fjölmennari.

Hið mikla samstarf sem fámennari sveitarfélögin hafa við önnur sveitarfélög um verkefni sín hefur líka slæm áhrif á lýðræði í þeim sveitarfélögum. Með miklu samstarfi skapast ýmis vandamál sem snerta lýðræðislega ábyrgð og sjálfan tilgang sveitarfélaganna. Íbúarnir eiga erfðara með að gera sér grein fyrir hver ber ábyrgð á framkvæmd viðkomandi verkefnis. Þá getur sveitarstjórn oft átt auðveldara með að skjóta sér undan ábyrgð á því sem miður kann að fara en ef hún ræki viðkomandi starfsemi sjálf, einfaldlega með því að vísa öllum vandkvæðum til samstarfsaðilanna. Því verður erfitt fyrir íbúana að draga þá sem ákvarðanir taka til ábyrgðar í kosningum. Hið lýðræðislega vald almennings þynnist þar með og lýðræðisleg ábyrgð sveitarstjórnanna um leið.

Þar sem um samstarf og samninga er að ræða er hætt við því að ákvarðanir miðist við lægsta samnefnara, þ.e. að aldrei verður gengið lengra í neinu máli en þeir gera sem skemmst geta gengið. Það býður heim hættunni á því að hagsmunum fjöldans verði fórnað fyrir hagsmunum minni hlutans.

Fámenni og einhæft atvinnulíf margra sveitarfélaga gera það að verkum að tekjugrundvöllur þeirra er takmarkaður og þau því upp á utanaðkomandi stuðning komin, en mörg sveitarfélög fá stærstan hluta tekna sinna frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Ógnanir.

Helsta ógnun margra sveitarfélaga á Íslandi er neikvæð íbúapróun. Þegar íbúum fækkar þurfa færri skattgreiðendur en áður að standa undir grunnkostnaði við starfsemi sveitarfélaganna. Úr því getur hafist vítahringur fjárhagskreppu og mannfæðar sem sveitarfélögin eiga erfitt með að komast út úr.

Íbúafækkun getur í sumum tilvikum skapað andrúmsloft örvæntingar og vonleysis sem ýtir sveitarstjórnnum út á ystu nöf þess sem talist getur ábyrg fjármálastjórn. Íbúar margra sveitarfélaga vænta þess að sveitarstjórnin hafi forustu um atvinnuþróun byggðarlagsins og grípi inn í til að tryggja atvinnutækifæri. Slíkur þrýstingur getur leitt sveitarstjórnir inn á þá braut að taka beinan þátt í atvinnulífinu með tilheyrandi áhættu.

Misjöfnum íbúafjölda sveitarfélaga og ólíkri fjárhagsstöðu fylgir hætta á mismunun landsmanna hvað aðgengi að opinberri þjónustu varðar.

Það hefur verið stefna Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkisstjórnarinnar að færa aukin verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Eins og áður segir hefur verkefnaflutningur umtalsverða kosti en honum fylgja einnig ýmiss konar vandamál. Fyrir minnstu sveitarfélögin getur aukin byrði verkefna ógnað bæði fjárhagsstöðu og sjálfum tilvistargrundvelli sveitarfélagsins, auk þess sem hætt er við að þjónustustig verði mismunandi eftir svæðum og sveitarfélögum.

Meðal þess sem kann að gera sveitarfélögunum, þá sérstaklega þeim fámennustu, í vaxandi mæli erfitt fyrir er almenn þróun til aukinnar regluvæðingar í samfélaginu. Skýrari reglur um opinbera starfsemi eru að mörgu leyti jákvæð þróun sem styrkir réttarstöðu almennra borgara í viðskiptum þeirra við hið opinbera. Minni sveitarfélög eiga þess vegna stöðugt yfir höfði sér að eftirlitsaðilar komist að þeirri niðurstöðu að þau hafi ekki fylgt settum reglum. Slíkt er álitshnekkir fyrir sveitarfélögin og getur kostað þau útgjöld.

Tækifæri.

Sveitarfélögin eru vettvangur fyrir nærþjónustu í nánú sambandi við íbúana. Þau bjóða upp á tækifæri fyrir virkt íbúalýðræði og þjónustu sem er í góðu samræmi við óskir íbúanna. Styrkja má sveitarfélögin sem nærþjónustuaðila og auka áhrif íbúanna á stefnumótun með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Með samhæfingu velferðarverkefna sem nú eru á hendi ríkisins og verkefna sveitarfélaga má ná fram bættri þjónustu fyrir sama fjármagn eins og reynslusveitarfélagaverkefnið sýndi fram á.

Sveitarfélögin geta tekið virkari þátt í atvinnu- og byggðamálum en verið hefur, ekki síst ef sveitarfélög ná yfir heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði. Atvinnu- og byggðastefna sveitarfélaga getur falist í því að styðja við nýsköpun og vaxtarbrodda í atvinnulífinu, þannig að skilyrði skapist fyrir starfsemi sem að öðrum kosti ætti erfitt með að fóta sig. Í ferðaþjónustu geta til að mynda sveitarfélögin skapað umgjörð utan um atvinnugrein sem að hluta byggist á frjálsri markaðsstarfsemi en að hluta á stuðningi sveitarfélaganna (t.d. varðandi kynningarstarf, samgöngur og menningarstarfsemi). Hins vegar hafa sum þeirra sveitarfélaga, sem hafa náð bestum árangri í að styrkja undirstöður vinnumarkaðarins, gert það með því að byggja upp mennta- og menningarstarfsemi. Með aukinni þátttöku og ábyrgð sveitarfélaga í atvinnu- og byggðamálum má vænta fjölbreytni í aðgerðum og virkari tengslum við íbúa og atvinnulíf á viðkomandi svæðum.

Skiptingin í sveitarfélög býður upp á tækifæri til nánara sambands stjórnvalda við íbúana. Borgarafundir, íbúáþing, atkvæðagreiðslur um einstök mál og hverfaráð eru meðal þeirra leiða sem sveitarfélögin hafa farið til þess að styrkja þessi tengsl. Hið persónulega samband sveitarstjórnarmanna og umbjóðenda þeirra skiptir ekki síður máli. Í sveitarfélögunum hafa íbúarnir greiðari aðgang að stjórnmalámönnum en mögulegt er á öðrum stjórnsýslustigum og það auðveldar íbúum að koma óskum og klögumálum á framfæri.

Með samstarfi, hvort sem það miðar að sameiningu eða ekki, má að hluta til yfirvinna ýmis af þeim vandamálum sem fylgja fámenni í sveitarfélögum, auka bolmagn sveitarfélaga og auka hagkvæmni í rekstri. Svo samstarf skili sem bestum árangri þarf að hafa í huga nokk-

ur atriði, svo sem samhæfingu þess verkefnis sem unnið er í samvinnu við önnur skyld verkefni, fjölda sveitarfélaga sem taka þátt í samstarfinu og bolmagn þeirra til að taka virkan þátt í því.

Sveitarstjórnarstigið býður að sumu leyti upp á mun meiri fjölbreytileika og tækifæri til nýsköpunar en mögulegt er í stjórnsýslu ríkisins. Sum sveitarfélaganna hafa innleitt nýjar stjórnunaraðferðir hjá sér (t.d. árangursstjórnun), gert tilraunir með ný rekstrarform (t.d. einkaframkvæmd) og gert tilraunir með að færa þjónustuna út til borgaranna (t.d. í hverfaskiptingu þjónustunnar). Rafræn stjórnsýsla býður jafnframt upp á mikil tækifæri í sveitarfélögunum. Ný boðskiptatækni býður upp á áður óþekkta möguleika í miðlun upplýsinga, samskiptum manna í milli og afgreiðslu á málum íbúanna. Fjarlægðir skipta þannig minna máli, ekki síst í dreifbýlum sveitarfélögum eða sveitarfélögum með marga byggðarkjarna. Á sama tíma og aukinn þrýstingur er á að skapa stærri heildir á sveitarstjórnarstiginu kemur þannig tæknin í vissum mæli til hjálpar og dregur úr þeim ókostum sem fylgja stærri landfræðilegum heildum.

Ýmis tækifæri eru til staðar fyrir sveitarfélög til að efla sig sem stjórnsýslueiningu og nærþjónustuaðila. Nálægð og yfirsýn yfir hagsmunum hins staðbundna samfélags er helsti kostur sveitarstjórnarstigsins, en gæta þarf að því að nálægðin verði ekki á kostnað bolmagns sveitarfélagsins til að sinna lögbundnum skyldum sínum. Helsta ógn sveitarfélaga á landsbyggðinni er neikvæð byggðaþróun og því er mjög mikilvægt að hið opinbera, ríki og sveitarfélög, vinni í sameiningu að því að finna leiðir til að verjast þeirri ógn, t.d. með því að auka vægi sveitarfélaganna og flytja opinber verkefni út á land.

Samantekt.

Öflugt sveitarstjórnarstig býður upp á fjöldamörg tækifæri til framtíðar. Í umhverfinu eru enn fremur ýmsar ógnir. Framtíðarviðfangsefnið hlýtur að vera að leita leiða til að gera sveitarfélögin betur í stakk búin til að grípa þau tækifæri sem gefast og varast ógnir. Ein af leiðunum að því marki er að byggja á styrkleikum sveitarfélaganna og draga úr veikleikum. Í því felst að finna jafnvægi sem byggist á bolmagni sveitarfélaganna til að sinna lögbundnum verkefnum með hagkvæmum og skilvirkum hætti og nálægð þeirra við íbúana og úrlausnarfnin. Upplýsingaveita sveitarfélaga er mjög mikilvægur upplýsingagrunnur sem leitinn að þessu jafnvægi mun byggjast á.

12. Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins.

Hinn 19. ágúst 2003 lagði félagsmálaráðherra til við ríkisstjórn að orðið yrði við tillögu stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um sérstakt átak um eflingu sveitarfélaga. Í minnisblaði sem lagt var fyrir ríkisstjórn segir meðal annars:

„Til að ná ásættanlegum árangri í fækkun sveitarfélaga og aðlögun tekjustofnakerfis sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan í framhaldinu, er áformað að skipa sérstaka verkefnisstjórn sem hefði umsjón með undirbúningi og framkvæmd þessara mikilvægu verkefna og tvær undirnefndir um sitthvort verkefnið.“

Í kjölfarið skipaði félagsmálaráðherra verkefnisstjórn til að hafa umsjón með samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga til eflingar sveitarstjórnarstiginu. Í verkefnisstjórn voru skipuð Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður, Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, formaður Sambandsins, og Hjálmar Árnason alþingismaður sem skipaður var formaður.

Auk verkefnisstjórnar voru skipaðar tvær undirnefndir, sameiningarnefnd og tekjustofnanefnd, sem fengu annars vegar það hlutverk að leggja fram tillögur um breytingar á sveitarfélagaskipan og hins vegar að leggja fram tillögur um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga.

Í sameiningarnefnd voru skipaðir sjö fulltrúar, þrjár fulltrúar sveitarfélaga, þrjár alþingismenn og einn fulltrúi félagsmálaráðherra. Í nefndina voru skipuð Magnús Stefánsson alþingismaður, Margrét Frímannsdóttir alþingismaður, Guðjón Hjörleifsson alþingismaður, Smári Geirsson, bæjarfulltrúi í Fjarðabyggð, Helga Halldórsdóttir, bæjarfulltrúi í Borgarbyggð, Elín R. Línadal, sveitarstjórnamaður í Húnaþingi vestra, og Guðjón Bragason sem skipaður var formaður. Nokkrar breytingar urðu á nefndarskipan í sameiningarnefnd á tímabilinu, en 10. febrúar 2004 tók Bryndís Hlöðversdóttir alþingismaður sæti í nefndinni í stað Margrétar Frímannsdóttur. 14. október 2004 var Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneytinu, skipuð formaður nefndarinnar í stað Guðjóns Bragasonar. Einar Már Sigurðarson alþingismaður var skipaður í nefndina í stað Bryndísar Hlöðversdóttur 2. september 2005.

Í tekjustofnanefnd voru skipaðir fjórir fulltrúar, tveir fulltrúar ríkis og tveir fulltrúar sveitarfélaga. Í nefndina voru skipaðir Kristján Þór Júlíusson, bæjarstjóri á Akureyri, Árni Þór Sigurðsson, forseti borgarstjórnar Reykjavíkur, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, og Hermann Sæmundsson, ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var formaður. Haustið 2004 voru gerðar umtalsverðar breytingar á nefndinni, en 14. október tók Guðjón Bragason við formennsku í nefndinni af Hermann Sæmundssyni og Ólafur Hjálmarsson, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, tók sæti Baldurs Guðlaugssonar. Auk þess var fjölgað í nefndinni og var Halldór Halldórsson bæjarstjóri skipaður nýr fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Svanhvit Jakobsdóttir skrifstofustjóri nýr fulltrúi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. 14. desember 2004 var Lúðvík Geirsson, bæjarstjóri í Hafnarfirði, skipaður í nefndina í stað Árna Þórs Sigurðssonar.

Markmið og vinnuferli.

Markmið verkefnisins var að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi með aukinni valddreifingu hins opinbera. Lögð var áhersla á valddreifingu með flutningi verkefna og fjármagns frá ríki til sveitarfélaga. Samhliða aukinni valddreifingu var talið nauðsynlegt að efla sveitarfélögin sjálf sem stjórnsýslueiningar með sameiningu sveitarfélaga. Í samræmi við stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga í byggðamállum var lagt upp með að sveitarfélög myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði og verði nógu öflug til að sinna þeim verkefnum sem þeim er ætlað samkvæmt lögum.

Verkefnisstjórn.

Verkefnisstjórnin hóf störf í septembermánuði 2003 og var Róbert Ragnarsson ráðinn í starf verkefnisstjóra í nóvember sama ár. Í kjölfarið hófu undirnefndirnar störf, verkefnisstjóri var jafnframt starfsmaður sameiningarnefndar en Lárus Bollason viðskiptafræðingur var starfsmaður tekjustofnanefndar.

Lögð var mikil áhersla á náð samstarf við sveitarfélögin og samtök þeirra, sérstaklega við undirbúning tillagna um breytingar á verkaskiptum ríkis og sveitarfélaga og breytingar á sveitarfélagaskipan.

Verkefnisstjórninni var meðal annars falið að gera tillögur um hvaða verkefni sé unnt að færa frá ríki til sveitarfélaga í því augnamiði að skýra verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, treysta sveitarstjórnarstigið og efla sjálfsforræði byggðarlaga með aukinni valddreifingu.

ingu. Verkefnisstjórnin leitaði ráðgjafar sérfræðinga og ræddi við ráðuneytisstjóra flestra ráðuneyta Stjórnarráðsins um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Auk þess hélt hún níu fundi með sveitarstjórnarmönnum af öllu landinu þar sem hún kynnti verkefnið og leitaði eftir þeirra sjónarmiðum.

Verkefnisstjórn lagði fram tillögur um ýmsar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í apríl 2004, en tillögurnar má finna á vef félagsmálaráðuneytisins. Í tillögum verkefnisstjórnar var gert ráð fyrir að verkefnaflutningur færi fram í áföngum og yrði lokið árið 2009. Mest áhersla var lögð á verkefni á sviði velferðar- og heilbrigðismála, auk opinbers eftirlits.

Í kjölfarið fór fram undirbúningsvinna í félagsmálaráðuneytinu og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu þar sem kannaðir voru kostir og gallar þess að flytja málefni fatlaðra og ákveðna hluta heilbrigðis- og öldrunarþjónustu frá ríki til sveitarfélaga. Niðurstöður þeirrar vinnu gáfu vísbendingar um að nauðsynlegt væri að sveitarfélög sameinuðust í stærri og öflugri einingar áður en til verkefnaflutnings kæmi. Átti það ekki síst við um heilbrigðis- og öldrunarþjónustuna, en í niðurstöðum skýrslu sem unnin var í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu kemur fram að líklega þurfi frekari sameininga við en lagt var til í tillögum sameiningarnefndar.

Tekjustofnanefnd.

Hinn 17. mars 2005 skilaði tekjustofnanefnd tillögum sínum, en tillögurnar má nálgast á vef félagsmálaráðuneytisins. Nefndin hafði það verkefni að vinna tillögur um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga í samræmi við tillögur um hugsanlegar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Vinna nefndarinnar tók hins vegar fljótlega að snúast um mögulegar leiðir til að efla núverandi tekjustofna sveitarfélaga, óháð hugsanlegum breytingum á verkaskiptingu hins opinbera. Aðaláhersla var lögð á að styðja við sveitarfélög sem standa höllum fæti fjárhagslega. Nefndin lagði fram ýmsar tillögur sem koma til framkvæmda á næstu árum, og eru þessar helstar:

- Á árunum 2006–2008 komi árlegt 700 millj. kr. viðbótarframlag frá ríkissjóði í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Undanþágur frá greiðslu fasteignaskatts, sbr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, verði afnumdar frá og með 1. janúar 2006 í samræmi við tillögur nefndar frá desember 2001. Álagning fasteignaskatts komi til framkvæmda í áföngum á árunum 2006–2008.
- Varasjóði húsnæðismála verði heimilað að auka rekstrar- og söluframlög vegna félagslegra íbúða í eigu sveitarfélaga og aðstoða við úreldingu þeirra. Framlöggin koma til greiðslu á árunum 2005, 2006 og 2007, allt að 280 millj. kr. á ári.
- Gildandi lög um fjárhagslegan stuðning við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga verði framlengd til ársins 2008. Sameiginlega verði farið gagnrýnið yfir kröfur um fráveituframkvæmdir sveitarfélaga og kannaðar leiðir til að draga úr kostnaði.
- Lögum um skráningu og mat fasteigna og tekjustofna sveitarfélaga verði breytt þannig að greiðsla fasteignaskatts hefjist frá næstu mánaðamótum eftir að eign er fyrst metin fasteignamati. Jafnframt verði unnið að endurskoðun á fasteignamati landa og jarða og lagaákvæðum er það varðar.

Þegar horft er til tillagna tekjustofnanefndar og allra breytinga á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sem ákveðnar hafa verið er ljóst að áhrif tillagnanna eru mjög mikil. Varanleg áhrif, frá og með árinu 2009, eru rúmlega 1,5 milljarða kr. árleg tekjuaukning hjá

sveitarfélögum. Tímabundin áhrif eru hins vegar um 9,5 milljarða kr. aukið ráðstöfunarfé á tímabilinu 2005–2008.

Ekki er í öllum tilfellum um fjármuni úr ríkissjóði að ræða heldur er einnig um að ræða heimildir til ráðstöfunar eigin fjár sjóða í eigu sveitarfélaganna og tilfærslu fjármuna milli verkefna. Framlag úr ríkissjóði til sveitarfélaga á árunum 2005–2008 nemur 5 milljörðum kr. en varanleg tilfærsla fjármuna frá ríki til sveitarfélaga, sem kemur til vegna fækkunar undanþágna frá greiðslu fasteignaskatts, nemur 600 millj. kr. á ári.

Félagsmálaráðherra hefur skipað nefnd til að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Nefndinni er ætlað að meta kosti og galla núverandi jöfnunarkerfis og hugsanlega þörf fyrir endurskoðun á kerfinu í heild sinni eða einstökum þáttum þess. Sérstaklega skal horft til þess hvort breytingar á sveitarfélagaskipan, tekjustofnum og verkefnum sveitarfélaga í tengslum við átak til eflingar sveitarstjórnarstiginu og önnur þróun hafi að einhverju leyti breytt forsendum fyrir núverandi kerfi þegar horft er til framtíðar. Í því sambandi skal nefndin meðal annars hafa hliðsjón af hugmyndum tekjustofnanefndar um áherslur við endurskoðun sjóðsins.

Sameiningarnefnd.

Sameiningarnefndin hélt 17 samráðsfundi með sveitarstjórnarmönnum um land allt til að ræða hugsanlegar sameiningartillögur og aðra 14 fundi til að ræða einstakar tillögur í kjölfar kynningar. Samtals mættu um 350 sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjórar sveitarfélaga á fundina sem haldnir voru vítt og breitt um landið. Umræður á fundunum voru líflegar og fundu nefndarmenn fyrir miklum skilningi á markmiðum verkefnisins.

Auk þess sendi nefndin sveitarstjórnnum og landshlutasamtökum sveitarfélaga tvö bréf, annars vegar með ósk um samstarf við vinnslu sameiningartillagna og hins vegar með ósk um aðstoð við upplýsingaöflun. Nefndin fékk mjög góð viðbrögð og bárust henni sex greinargerðir frá landshlutasamtökum og bréf frá 15 sveitarstjórnnum með ábendingum og athugasemdum.

Hinn 30. september 2004 lagði sameiningarnefnd fram til umræðu og athugasemda fyrstu tillögur sínar í skýrslunni „Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins – Fyrstu tillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga,“ en skýrsluna má finna á vef félagsmálaráðuneytisins. Nefndinni bárust 96 umsagnir og athugasemdir við tillögur nefndarinnar. Auk þess hélt nefndin fundi með 14 sveitarstjórnnum eða öllum sem þess óskuðu. Fulltrúar nefndarinnar sátu enn fremur fundi landshlutasamtaka sveitarfélaga haustið 2004 og kynntu tillögurnar þar sem þess var óskað.

Nefndin lagði fram tillögur um sameiningu sveitarfélaga á starfssvæðum allra landshlutasamtaka. Nefndin lagði til að kosið yrði um sameiningu sveitarfélaga í 80 af 103 sveitarfélögum, en í tillögum nefndarinnar var gert ráð fyrir að sveitarfélögum gæti fækkað úr 103 í 39.

Tillögur nefndarinnar miðuðu að því að hvert sveitarfélag myndi heildstætt þjónustu- og atvinnusvæði út frá sókn íbúanna til atvinnu og þjónustu. Var að jafnaði miðað við að sveitarfélög næðu ekki yfir stærra landsvæði en svo að 90 af hundraði íbúanna væru innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá þjónustukjarna sveitarfélagsins eða grunnskóla og spönnuðu ekki stærra svæði en svo að það gæti myndað heildstætt samfélag þannig að þéttbýli og sveitir umhverfis það væru í sama sveitarfélagi og samgöngur innan sveitarfélagsins væru greiðar.

Á 19. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 18. mars 2005 kynnti sameiningarnefnd lokatillögur sínar og gaf í kjölfarið út skýrsluna „Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga“ sem finna má á vef ráðuneytisins. Lokatillögur nefndarinnar höfðu tekið

nokkrum breytingum frá þeim sem lagðar voru fram til kynningar 30. september 2004 þar sem nefndin reyndi að koma til móts við ábendingar og athugasemdir sem henni höfðu borist frá sveitarstjórnnum, landshlutasamtökum og íbúum viðkomandi sveitarfélaga.

Tafla 4. Tillögur sameiningarnefndar 2005.

	2005	Tillögur
Höfuðborgarsvæðið	8	8
Suðurnes	5	2
Vesturland	17	5
Vestfirðir	11	5
Norðurland vestra	11	4
Norðurland eystra	20	5
Austurland	13	9
Suðurland	16	8
Alls	101	46

Í lokatillögum sameiningarnefndar var lagt til að kosið yrði um 17 sameiningartillögur í 66 sveitarfélögum. Ef tillögurnar hefðu hlotið samþykki íbúa í öllum sveitarfélögum sem tillögurnar vörðuðu hefðu sveitarfélögin í landinu orðið 46. Atkvæðagreiðslur um tillögurnar fóru annars vegar fram 23. apríl og hins vegar 8. október 2005. 23. apríl var kosið um sameiningu fimm sveitarfélaga í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar og var tillagan samþykkt í fjórum sveitarfélögum. Sameining þeirra sveitarfélaga hefur verið samþykkt af viðkomandi sveitarfélögum og verður kosið til nýrrar sveitarstjórnar í maí 2006.

Hinn 8. október var kosið um 16 sameiningartillögur í 61 sveitarfélagi vítt og breitt um landið. Tillögurnar voru samþykktar af íbúum í 20 sveitarfélögum, en þeim var hafnað í 41 sveitarfélagi. Aðeins ein tillaga var samþykkt af íbúum allra sveitarfélaganna sem tillagan varðaði, þ.e. á miðsvæði Austfjarða. Niðurstöðurnar voru áþekkar niðurstöðum sambærilegs átaks árið 1993, en þá samþykktu íbúar í um þriðjungu sveitarfélaga sameiningu og aðeins ein tillaga var samþykkt. Kosningaþátttaka í atkvæðageiðslum um sameiningu sveitarfélaga er töluvert lægri en í almennum sveitarstjórnarkosningum. Meðalkjörsókn í sveitarfélögunum í áttakinu 1993 var 70,8% en hún var 59,6% í kosningunum 8. október 2005.²⁹

Í kjölfar þess átaks hófu sveitarstjórnarmenn sameiningarviðræður að eigin frumkvæði sem leiddu til umtalsverðra sameininga sveitarfélaga á næstu árum eftir átakið. Líklegt er að svipuð þróun muni eiga sér stað í kjölfar átaksins nú. Raunar eru þegar hafnar viðræður milli nokkurra sveitarfélaga og stefnt er að frekari atkvæðagreiðslum um sameiningu sveitarfélaga fyrir sveitarstjórnarkosningarnar í maí 2006.

Samantekt.

Ríkisstjórnin hefur samþykkt að fram fari endurskoðun á skipulagi Stjórnarráðs Íslands með það að markmiði að einfalda stjórnarsýsluna, að skapa einfaldara Ísland. Til að tryggja sem besta nýtingu fjármuna hins opinbera er mikilvægt að leita leiða til að ná fram hagkvæmni og skilvirkni í yfirstjórn og stjórnarsýslu. Stjórnarsýsla sveitarstjórnarstigsins er of flók-

²⁹ Kjörsóknin er vegin með íbúafjölda til að fá sambærilegar tölur.

in og umfangsmikil. Það er ekki augljóst fyrir íbúana hvert þeir eiga að leita til að fá úrlausn sinna mála.

Mikil vinna var unnin í tengslum við átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins, bæði á vegum sveitarfélaganna og ríkisins. Afrakstur þeirrar vinnu og sú umræða sem spunnist hefur um málefni sveitarfélaganna mun að líkindum skila árangri á komandi missirum og árum. Fram eru komnar tillögur um breytingar á verkaskiptingu hins opinbera sem miða að því að einfalda aðgengi íbúanna að opinberri velferðarþjónustu og skýra ábyrgð og verkaskiptingu. Þær tillögur eru í anda stefnu ríkisstjórnarinnar um einfaldara Ísland.

Á vegum félagsmálaráðuneytisins er fyrirhugað að endurskoða stefnumótun í málefnum sveitarfélaga og fatlaðra, en stefnumótun í málefnum fatlaðra hefur að vissu leyti verið ómarkviss vegna óvissu um verkaskipti ríkis og sveitarfélaga. Undanfarinn áratug hefur farið fram umræða um hugsanlegan flutning málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Sú umræða hefur að líkindum snúist of mikið um vilja og hagsmuni sveitarfélaganna. Stefnumótun í málefnum fatlaðra verður forgangsverkefni í félagsmálaráðuneytinu á næstu missirum, með hagsmuni þjónustubeganna og aðgengi þeirra að þjónustunni í fyrirrúmi. Stefnt er að því að koma málefnum fatlaðra í skýran farveg fyrir lok kjörtímabilsins.

Tillögur tekjustofnanefndar munu auka tekjur sveitarfélaganna umtalsvert á komandi árum, auk þess sem endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga mun að líkindum hafa töluverð áhrif á dreifingu fjármagns milli sveitarfélaga.

Tillögur sameiningarnefndar voru unnar í nánú samráði við sveitarstjórnarmenn og ættu þær því almennt að endurspegla þá framtíðarsýn sem heimamenn hafa um sveitarfélagaskipan á sínu svæði. Þess má geta að tillögurnar eru í mörgum tilvikum sambærilegar við þær tillögur sem lagðar voru í dóm kjósenda árið 1993. Á komandi árum er viðbúið að þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið með átaki til eflingar sveitarstjórnarstiginu verði fram haldið á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, en mikilvægt er að umræðan taki mið af styrkleikum og veikleikum núverandi sveitarstjórnarkerfis, auk þeirra tækifæra og ógnana sem fyrirsjáanleg eru.

Heimildaskrá.

1. Anna Guðrún Björnsdóttir (2003). „Hlutverk sveitarstjórnarmanna.“ Fræðslurit 24. Samband íslenskra sveitarfélaga. (http://www.samband.is/files/{3ec518d4-223f-4b84-bcc6-a89252515d81}_hlutverk_sveitarstjornarmanna_2003_07.pdf).
2. Birgir Tjörvi Pétursson (1998). „Ólögmaelt verkefni sveitarfélaga.“ Lokaritgerð til kandidateisprófs í lögræði við lagadeild Háskóla Íslands.
3. Byggðastofnun (2002). Byggðaaætlan 2002–2005. <http://www.byggdastofnun.is/ByggdathrounByggdaadgerdir/Byggdaaaetlan/>.
4. Félagsmálaráðuneytið (1993). *Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar*.
5. Fjármálaráðuneytið (2004). *Þjóðarbúskapurinn*.
6. Forsætisráðuneytið (1996). *Framtíðarsýn ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið frá 1996*.
7. Forsætisráðuneytið (1999). *Skýrsla forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Lögð fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.
8. Forsætisráðuneytið (1994). *Greinargerð nefndar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera*. <http://forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/Eftirlitsreglur/nr/400>.
9. Forsætisráðuneytið (2004). *Auðlindir í allra þágu – stefna ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2004–2007*.
10. Evrópuráðið (1993). *Participation of foreigners in public life at local level*.
11. Evrópuráðið (2000). *Participation of Citizens in local public life*.
12. Evrópuráðið (2004). *Public Ethics at Local Level. Model Initiatives Package*. Handbókina er m.a. að finna á eftirfarandi vefslóð, [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/7FA977D5DAA0DF79C2256D2B001_F3392/\\$file/PackageEthics-rev.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/7FA977D5DAA0DF79C2256D2B001_F3392/$file/PackageEthics-rev.pdf).
13. Garde, J., og Mathiassen, J. (1991). *Kommunalret*. Danmörk.
14. Gunnar Helgi Kristinsson (2001). *Staðbundin stjórnmál. Markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík.
15. Gunnar Helgi Kristinsson (2003). *Lýðræðisleg stjórnun sveitarfélaga*. Fræðslurit Sambands íslenskra sveitarfélaga nr. 21. Reykjavík.
16. Hagstofa Íslands (2003). *Framreikningur mannföldans eftir aldri 2003–2045*.
17. Hagstofa Íslands (1999). *Sveitarstjórnarkosningar 1998*.
18. Hagstofa Íslands (2005:1). *Sveitarstjórnarkosningar 25. maí 2002*.
19. Haukur Arnþórsson og Gunnar Helgi Kristinsson (2003). „Áhrif upplýsingatækni á stjórnsýslu.“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV*. Reykjavík.
20. Jónas Guðmundsson (1943). „Var rétt að afnema ömtin?“ *Sveitarstjórnarmál*, 3. árg. (1): bls. 4–15.
21. Jón Jónsson (2000). „Byggðaráð. Hreppsráð – Bæjarráð – Borgarráð.“ Lokaritgerð til kandidateisprófs í lögræði við lagadeild Háskóla Íslands.
22. Jón Jónsson (2003). „Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð.“ Fræðslurit 23. Samband íslenskra sveitarfélaga.
23. Jón Heiðar Þorsteinsson (2004). *Úttekt á vefjum þrjátíu stærstu sveitarfélaga landsins og viðfangsefnum sem tengjast þeim*. Úttektin er aðgengileg á vefslóðunum www.jonheidar.com og www.simnet.is/jonhth.
24. Karl Björnsson (2003). „Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna.“ Fræðslurit 20. Samband íslenskra sveitarfélaga.

25. Kosningavefur félagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. <http://www.felagsmalaraduneyti.is/kosningar-2002/>.
26. „Könnun á tölvuþjónustu ríkisstofnana og sveitarfélaga vorið 2002.“ Könnunina er að finna á vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga, <http://www.samband.is/template1.asp?id=540>.
27. Nefnd um aukinn hlut kvenna í stjórnámálum (2003). *Lokaskýrsla nefndar um aukinn hlut kvenna í stjórnámálum*. Skýrsluna er að finna á veffanginu <http://felagsmalaraduneyti.is/heimasidur/konur/>.
28. Ólafur Þ. Harðarsonar (2002). Fyrirlestur í málstofu stjórn málafræðiskorar HÍ um sveitarstjórnarmál, 18. apríl 2002.
29. Ólafur Jóhannesson (1974). *Stjórnarfarsréttur*. (2. útg., endurskoðuð, Páll Sigurðsson annaðist útgáfuna.) Reykjavík.
30. Ólafur Jóhannesson (1978). *Stjórnskipun Íslands. Seinni hluti*. (2. útg., Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna.) Reykjavík.
31. Óskar Sigurðsson (1972). *Kröfuábyrgðir sveitarfélaga*. Lokaritgerð til kandídatsprófs í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands.
32. Róbert Ragnarsson (2003). Samvinna sveitarfélaga. Valkostur við sameiningu?. Lokaritgerð til MA-prófs í stjórn málafræði við Háskóla Íslands.
33. Samband íslenskra sveitarfélaga (2003). *Sveitarfélögin í tölum*.
34. Sesselja Árnadóttir (1998). *Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, ásamt skýringum og athugasemdum*. Reykjavík.
35. Trausti Fannar Valsson (2002). „Fjárveitingarvald sveitarfélaga.“ Lokaritgerð til kandídatsprófs í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands.
36. Umboðsmaður Alþingis (2003). *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2002*.
37. Utanríkisráðuneytið (2004). *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga*. Skýrsla starfsþóps utanríkisráðuneytisins um framtíðartilhögun að samstarfi ríkisins og sveitarfélaga um EES-mál ásamt tillögum þar að lútandi. Skýrslan er á vefsíðu utanríkisráðuneytisins, http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA240204.pdf.

Fylgiskjal.**Yfirlit yfir helstu lögákvæðnu verkefni sveitarfélaga.**

Málefni	Lög nr.
Félagsmál	
Aðstoð við erlenda ríkisborgara	15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Barnaverndarmál	III. kafli + 87. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002
Félagsleg aðstoð	Lög um félagslega aðstoð, nr. 118/1993
Félagsleg heimajónusta	VII. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Félagsleg ráðgjöf	V. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Félagsþjónusta sveitarfélaga	Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Forsjámál barna, upplýsingagjöf	V. kafli barnalaga, nr. 76/2003
Lögræðissviptingarmál	II. kafli lögræðislaga, nr. 71/1997
Málefni aldraðra	Lög um málefni aldraðra, nr. 125/1999
Málefni fatlaðra	Lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992
Húsnæðismál o.fl.	
Brunatryggingar	7. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 3. gr. laga um brunatryggingar, nr. 48/1994
Eignaskiptayfirlýsingar	16. gr. laga um fjöleignarhús, nr. 26/1994
Fasteignamat, öflun grunnupplýsinga	13.–19. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001
Félagslegt húsnæði	5., 6. og 38. gr. + IV. kafli laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, XII. kafli laga nr. 40/1991
Húsaleigubætur	2. gr. laga um húsaleigubætur, nr. 138/1997
Húsfriðunarsjóður	7. gr. og III. kafli laga um húsafriðun, nr. 104/2001
Úttekt leiguhúsnæðis o.fl.	69. gr. húsaleigulaga, nr. 36/1994
Fræðslu- og menningarmál	
Bókasöfn	2. mgr. 1. gr. laga um almenningsbókasöfn, nr. 36/1997
Bygging framhaldsskóla	XII. kafli laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla
Félagsheimili, bygging	2. gr. laga nr. 107/1970, um félagsheimili
Bygging og rekstur grunnskóla	1. og 18. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995
Leiklistarmál	15. gr. leiklistarlaga, nr. 138/1998
Leikskólar	IV. kafli laga um leikskóla, nr. 78/1994
Listamannalaun	11. gr. laga nr. 35/1991, um listamannalaun
Minjasöfn	Þjóðminjalög, nr. 107/2001, safnalög, nr. 106/2001
Ráðning kennara, skólastjóra o.fl.	6. gr. laga nr. 86/1998, um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra, lög nr. 72/1996, um réttindi og skyldur kennara og skólastjórna grunnskóla
Tónlistarskólar	2. og 7. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985
Öryggis- og löggæslumál	
Almannavarnir (að hluta)	7.–9., 27. og 29. gr. lög um almannavarnir, nr. 94/1962
Brunavarnir og brunamál, þar á meðal slökkvilið	10. gr. laga um brunavarnir, nr. 75/2000
Lögreglusamþykktir, samning frumvarps	4. gr. laga um lögreglusamþykktir, nr. 36/1988
Samstarfsnefnd um málefni lögreglu	12. gr. laga um lögreglu, nr. 90/1996
Samræmd neyðarsímsvörun	4. gr. laga um samræmda neyðarsímsvörun, nr. 25/1995
Sjóvarnir	7. gr. laga nr. 28/1997, um sjóvarnir

Málefni	Lög nr.
Varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum	3., 4. og 9.–11. gr. laga nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum
Umhverfismál, dýrahald o.fl.	
Bann/takmörkun gæludýra- og húsdýrahalds	V. kafli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
Byggingareftirlit	3. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997
Dýravernd	4. og 18. gr. laga um dýravernd, nr. 15/1994
Eftirlit með búfjárhaldi og forðagæslu	Lög um búfjárhald, forðagæslu o.fl., nr. 103/2002
Fjallskil	2. gr. laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986
Fjarlæging girðinga af eyðijörðum	12. gr. girðingarlaga, nr. 135/2001
Framkvæmd umhverfismats	B-liður 3. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000
Gatnagerð	1. og 2. mgr. 6. gr. laga um gatnagerðargjald, nr. 17/1996
Heilbrigðiseftirlit	II. kafli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
Holræsamál (nýbygging og viðhald)	X. kafli vatnalaga, nr. 15/1923, V. kafli laga nr. 7/1998
Meindýraeyðing, dýraeftirlit	VI. kafli laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994
Mengunarvarnir	18. gr. laga um varnir gegn mengun sjávar, nr. 32/1986
Náttúrustofur	II. kafli laga um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur, nr. 60/1992
Skipulagsmál	2. mgr. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997
Spilliefni	Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
Söfnun og meðferð úrgangs og skolps	Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
Varnarlínur vegna búfjársjúkdóma	Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993
Ýmis verkefni á sviði náttúruverndar	Lög um náttúruvernd, nr. 44/1999
Kosningar	
Alþingiskosningar	Lög nr. 24/2000
Forsetakosningar	Lög nr. 24/2000, sbr. lög nr. 36/1945
Sveitarstjórnarkosningar	Lög nr. 5/1998
Samgöngumál	
Almenningssamgöngur	Lög um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum, nr. 13/1999
Hafnir	Hafnalög, nr. 23/1994
Lagning og viðhald vega	5. og 29. gr. vegalaga, nr. 45/1994
Leigubifreiðar	2. gr. laga um leigubifreiðar, nr. 134/2001
Samstarf um skipulag ferðamála	Lög um skipulag ferðamála, nr. 117/1994
Umferð í þéttbýli	Umferðarlög, nr. 50/1987
Orkumál og veitustofnanir	
Hitaveitur	Orkulög, nr. 58/1967
Rafmagnsveitur	Orkulög, nr. 58/1967
Vatnsveitur	1. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004
Íþrótt- og æskulýðsmál	
Íþróttamálefni, bygging íþróttahúsa o.fl.	Íþróttalög, nr. 64/1998
Málefni barna og ungmenna	VIII. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Þjónusta við unglínga	IX. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Æskulýðsmál	Lög um æskulýðsmál, nr. 24/1970
Heilbrigðismál	
Aðstoð við áfengissjúka og vímuegjafavarnir	XIII. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991
Almennar sóttvarnaráðstafanir	Sóttvarnalög, nr. 19/1997

Málefni	Lög nr.
Bygging heilsugæslu og sjúkrastofnana	Lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990
Leyfi til tóbakssölu	Lög um tóbaksvarnir, nr. 74/1984
Stjórn heilsugæslustöðva	Lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990
Aðrar skyldur sveitarfélaga	
Aðstoð vegna eigendaskipta að bújörðum	Lög um Jarðasjóð, nr. 34/1992
Ábúðarlög, ýmsar skyldur	Ábúðarlög, nr. 64/1976
Bjargráðasjóður	Lög um Bjargráðasjóð, nr. 146/1995
EES-reglur	Lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993
Húsmæðraorlof	Lög um orlof húsmæðra, nr. 53/1972
Jafnréttismál	Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000
Jarðalög, ýmsar skyldur	Jarðalög, nr. 65/1976
Kirkjugarðar, ókeypis lóðir og þjónusta	Lög um kirkjugarða, greiftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993
Kirkjur, ókeypis lóðir og ekkert gatnagerðargjald	Lög um Kristnisjóð, nr. 35/1970
Nýting þjóðlendna	Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998
Samstarf við önnur sveitarfélög	Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998
Skráning aðsetursskipta	Lög um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, lög nr. 54/1962
Svæðisvinnumiðlanir	Lög um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997
Útgáfa vínveitingaleyfa	Áfengislög, nr. 75/1998
Stjórnsýsla sveitarfélaga	
Álagning og innheimta opinberra gjalda	Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sérlög
Bygging og rekstur mannvirkja sveitarfélags	Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998
Endurgreiðsla oftekinna skatta og gjalda	Lög um endurgreiðslu oftekinna skatta, nr. 29/1995
Gerð framkvæmdaáætlana	Lög um opinberar framkvæmdir, nr. 63/1970
Útboð opinberra framkvæmda og innkaupa	Lög um opinber innkaup, nr. 94/2001
Héraðsskjalasöfn	Lög um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985
Málsmeðferð	Stjórnsýslulög, nr. 37/1993
Skráning og meðferð persónuupplýsinga	Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000
Starfsmannamál, kjarasamningar, eftirlaun	Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, o.fl.
Trygging mannvirkja í eigu sveitarfélags	Lög um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992
Upplýsingagjöf	Upplýsingalög, nr. 50/1996
Listi sem þessi verður aldrei tæmandi.	Áhersla er lögð á verkefni sem valda sveitarsjóðum fjárútlátum.