

Akureyri, 11. júní 2019

## Drög að umsögn: Grænbók, stefna um málefni sveitarfélaga

Bæjarstjórn Akureyrar fagnar þeirri vinnu sem nú á sér stað varðandi stöðu sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Hér að neðan má sjá umsögn bæjarstjórnar er varða spurningar sem fram koma í Grænbók.

### Sjálfsstjórn sveitarfélaga (spurningar 1-6)

Sveitarfélög hafa ekki nægilega góða aðkomu að ákvarðanatöku löggjafans og hafa ekki vald til að áfrýja eða hnekkja slíkum ákvörðunum í þeim tilvikum sem afleiðingar lagasetninga og reglugerðarbreytinga hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög, sem dæmi um það má nefna breytingar á reglugerð um slökkvilið og reglugerð um skylduskil til safna.

Verkaskipting er almennt nokkuð skýr en á of mörgum sviðum er hún þó óljós. Má þar sem dæmi nefna forvarnarmál almennt, málefni fíkla, geðheilbrigðisþjónustu, málefni eldri borgara, menningarmál, auk fleiri þátta.

Fyrirkomulagið um Jónsmessunefnd virðist skynsamlegt en þó er eins og það sé ekki nægilega gott, þar sem tillaga um lækkun framlaga til jöfnunarsjóðs virðist ekki hafa verið rædd þar.

Ekki er nægilegt að bjóða hverju sveitarfélagi á 30 mínútna fundi með fjárlaganefnd einu sinni á ári heldur þarf einnig að auka samtal sveitarfélaga á landsbyggðinni beint við ráðuneytin. Mikilvægt er að æðstu embættismenn í ráðuneytum fari reglulega um landið og kynnist betur aðstæðum á landsbyggðinni.

Úthlutun fjármagns í gegnum sóknaráætlanir landshluta hefur ótvíræða kosti en þó ber að varast að þriðja stjórnsýslustigið þróist án þess að kjörnir fulltrúar taki meðvitaðar ákvarðanir um slíka þróun. Dæmi um illa heppnaðar ákvarðanir er þegar rekstur landsbyggðastrætó var settur á hendur landshlutasamtakanna.

Mjög mikilvægt er að nýta fjarfundartækni betur, í ráðuneytum, ríkisstofnunum sem og sveitarfélögum.

Sveitarfélög hafa allt of lítinn sjálfsákvörðunarrétt yfir eigin tekjustofnum en hann getur verið of ríkur í skipulagsmálum þegar ákvarðanir lúta að hagsmunum utan þess sveitarfélags sem

hefur skipulagsvaldið. Dæmi um það eru landsþekjandi kerfi svo sem vegir, raforkukerfi, fjarskiptakerfi og flugvellir. Landskipulag virðist ekki hafa náð að vinna á þeim vanda. Dæmi eru um verkefni sem byggð hafa verið upp í einstökum sveitarfélögum og hafa slæm áhrif á nærliggjandi sveitarfélög eða jafnvel ímynd landsins í heild.

### Lýðræði og mannréttindi (spurningar 7-19)

Það hlýtur að hamlá mjög þróun sveitarstjórnarstigsins að sveitarfélög séu ekki sjálfráð um að skipuleggja starf sitt. Eðlilegast væri að gefa hámarksfjölda fulltrúa frjálsan. Bæjarstjórn Akureyrar telur að jákvætt gæti verið að taka upp persónukjör og lýsir yfir áhuga á að gerast tilraunasveitarfélag ef slíkt væri möguleiki og mikilvægt að gera tilraunir með svo umfangsmiklar breytingar á kosningakerfinu og skoða þarf vel hvort breytur á borð við kyn og fjármagn einstakra frambjóðenda hafa óeðlileg áhrif á slíka kosningu og til hvaða úrræða hægt er að grípa ef svo er. Tryggja þarf jafnræði kynjanna og setja skorður um fjármagn. Það er mat bæjarstjórnar að norska leiðin sé álitlegust.

Störf sveitarstjórnarfólks geta verið ólík eftir aðstæðum í sveitarfélögum. Þau geta verið afar flókin, fjölbreytt og viðamikil í sveitarfélögum sem þjóna sem höfuðstaður svæðis og þjónustar nærliggjandi sveitarfélög með ýmis verkefni. Einnig er misjafnt eftir staðsetningu hversu mikill tími sveitarstjórnarfólks fer í ferðalög. Það er því ólíklegt að hægt sé að setja fram eina leið sem myndi henta öllum en eðlilegt að sveitarfélög hafi svigrúm innan ramma sem samkomulag sé um. Allar sveitarstjórnir ættu að vera skyldugar til að skilgreina starfshlutfall kjörinna fulltrúa miðað við verkefni en það getur verið misjafnt milli ólíkra sveitarfélaga. Ríkisvaldið gæti skilgreint réttindi kjörinna fulltrúa á svipaðan hátt og gert er varðandi fæðingarorlof, þ.e. réttindi til fjarveru vegna starfans.

Hvað varðar val á framkvæmdastjórum og öðru forystufólki á sveitarstjórnarstiginu þá þarf að fylgjast vel með hvernig fram vindur á næstu árum. Konur standa höllum fæti þegar kemur að ráðningu sveitarstjóra þar sem þær sinna störfum kjörinna fulltrúa að meðaltali mun styttri tíma en karlar og safna því ekki upp jafn mikilli reynslu. Átök og fleiri neikvæðir þættir í starfsumhverfinu geta verið fráhrindandi og því þarf að breyta til að konur kjósi að sinna störfum kjörinna fulltrúa í lengri tíma í senn. Mikilvægt er að gera umhverfið fjölskylduvænna. Aðgerðir sem snúa að því að efla tengslanet kvenna, gefa þeim kost á að styrkja sig í þáttum sem snúa að starfinu og betri kynning á störfum sveitarstjóra gætu orðið til þess að fjölga konum í þessum stöðum.

Landfræðilega stór sveitarfélög kalla á fjölbreyttari skipan sveitarstjórnarstigsins og kosningar til svokallaðra heimastjórna gæti mjög vel verið góð leið til að styrkja slík sveitarfélög sem einnig þurfa að horfa í til þess að nýta fjarskiptatækni. Möguleikarnir til að nýta betur rafræna tækni til að veita þjónustu, afgreiða erindi og veita upplýsingar til íbúa eru svo gott sem óendanlegir.

Íbúasamráð er vænleg leið til að auka traust milli íbúa og kjörinna fulltrúa en nægir þó ekki eitt og sér heldur þurfa kjörnir fulltrúar –hvort sem er á Alþingi eða í sveitarstjórnunum, að hegða sér á ábyrgan og traustvekjandi hátt auk þess sem gagnsæi í stjórnsýslunni er mikilvægur þáttur til að bæta traust á kjörnum fulltrúum. Full þörf er til að auka íbúasamráð hvort sem slík ferli enda með íbúakosningum eða á annan hátt en til þess eru fjöldi leiða s.s. að halda kynningarfundum snemma í ákvarðanaferlinu, gera skoðanakannanir, úthluta fjármagni til hverfa/hverfisnefnda, fara í heimsóknir til fyrirtækja og stofnana, setja upp rýnihópa. Góð leið hefur verið sett fram í Handbók Sambandsins um íbúasamráð.

### Sjálfbærni (spurningar 20-32)

20. Hver er almennt geta sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum og öðrum áskorunum sem þau standa frammi fyrir – geta þau talist sjálfbær?

Í alltof mörgum tilvikum er geta sveitarfélaga ekki nægjanlega góð til að sinna sínum lögbundnu skyldum, sem dæmi má nefnda skólaþjónustu, félagsþjónustu, brunavarnir og úrgangsmál. Þau geta vart talist sjálfbær hvað þetta varðar ef getan byggist fyrst og síðast á framlögum úr Jöfnunarsjóði.

21. Eru öll sveitarfélög fær um að geta veitt íbúum sínum góða og hagkvæma þjónustu? Það eru til dæmi um sveitarfélög sem byggja alla sína þjónustu á samningnum við önnur og stærri nágrannasveitarfélög. Ef þessi sömu sveitarfélög stæðu frammi fyrir því að þurfa að sinna þessari þjónustu sjálf myndi kostnaðurinn og óhagkvæmni smæðarinnar verða of mikill og fagleg geta verða miklu mun minni.

22. Hversu fjölmennt þarf sveitarfélag að vera til að geta leyst staðbundin vandamál og nýtt tækifæri til þróunar samfélagsins (byggðapróunar)?

Það er sennilega erfitt að negla niður einhverja ákveðna tölu hvað þetta varðar, því stærð þeirra og dreifing byggðar hlýtur einnig að hafa áhrif. 2000 - 5000 íbúar að lágmarki gæti verið nærri lagi, þá að teknu tilliti til annarra þátta sem nefndir voru.

23. Er rétt að setja að nýju ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarstjórnarlög?

Já það er rétt að gera. Það hefur komið fram hjá sveitarstjórnarfólki sem hefur gengið í gengum sameiningar sem hafa tekið á að það sé betra fyrir nærsamfélagið að sameiningar séu ákveðnar miðlægt frekar en að egna íbúum saman um málið sem í mörgum tilvikum hefur rofið fjölskyldubönd til lengri tíma.

Önnur leið væri að tryggja að jöfnunarkerfið ýti undir sameiningu og dregið sé úr framlögu m sem vinna gegn sameiningu.

Það gerist einnig of oft að sameiningar eiga sér stað þegar sveitarfélag er komið á heljarþróm fjárhagslega og íbúapróunin orðin mjög neikvæð. Þá er oft of seint gripið til mótvægisáðgerða til þess að snúa þróuninni við.

24. Myndi tillaga verkefnisstjórnar um stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins um 1.000 íbúalágmark vera góð leið til að tryggja meiri sjálfbærni sveitarfélaga?

Sjá hugleiðingar við spurningu 22

25. Væri æskilegt að ákveða lágmarksíbúafjölda í þrepum líkt og verkefnisstjórnin lagði til, lágmarksíbúafjöldi verði fyrst 250 íbúar, síðan 500 og að lokum 1.000 íbúar?

Það er ekki endilega æskilegt. Er þá ekki verið að fara í margar sameiningarí mörgum tilvikum á tiltölulega stuttum tíma sem veldur þá enn meiri óróa og óvissu meðal íbúa. Væri ekki nær að vinna að tillögum sem væru líklegar til að geta staðist til lengri frekar en skemmri tíma og ganga þá í gegnum ferlið einu sinni en ekki margoft.

26. Hvaða áhrif hefði fækkun sveitarfélaga á sjálfbærni þeirra?

Ef sveitarfélög stækka um leið og þeim fækkar þannig að þau geti orðið tiltölulega öflugar einingar hvað varðar þjónustu, ættu möguleikar þeirra til að vera sjálfbærar einingar að vera meiri en minni.

27. Eru stór og fjölmenn sveitarfélög betur í stakk búin til að geta tekist á við og lagað sig að breytingum á félagslegu og efnahagslegu umhverfi?

Þau ættu að vera það ef þau eru á annað borð sjálfbær eða því sem næst. Innviðirnir ættu að vera það sterkir að þau ættu að vera betur undir það búin að takast á við breytingar. Það má velta því upp á móti hvort að fólksflóttinn á Suðvesturhornið eigi meðal annars rætur sínar að rekja til þess að þar var tiltölulega snemma orðið öflugt kerfi sem fólk sótti í að vera hluti af.

28. Stjórnkerfið – eru meiri líkur á að fjölmenn sveitarfélög geti nýtt sér tækni við rekstur og þjónustu við íbúa?

Það er ekki endilega samasem merki á milli stærðar og þess hvort sveitarfélag tileinki sér tækni við rekstur og þjónustu. Það er þó spurning um getu til að leiða breytingar og bera þann kostnað sem þeim fylgir. Hagræðing af tæknilausnum skilar sér ekki alltaf fyrir en einhverjum árum seinna.

29. Er mikill fjöldi samstarfssamninga sem sveitarfélög gera um lögbundin verkefni sín merki um sjálfbærni?

Nei það er augljóst að ef mikið er gert af samningum við önnur sveitarfélög um þjónustu hefur sveitarstjórnin mun minna um þá þjónustu að segja en ef hún væri alfarið á forræði þeirra.

30. Kæmi til álita að þróa sveitarstjórnarstigið þannig að stærri sveitarfélög taki að sér fleiri og umfangsmeiri verkefni en þau minni?

Myndi það ekki leiða til þess að auka enn frekar á mismunun á milli íbúa eftir því í hverskonar sveitarfélagi þeir myndu búa, gott dæmi um slíkt er rekstur öldrunarheimila ÖA. Nú þegar er mikill munur á hagsmunum sveitarfélaga eftir stærð og hæpið að auka hann.

31. Myndi lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga auka sjálfbærni sveitarfélaga – hvert ætti það viðmið að vera?

Það er ljóst að ef skuldir sveitarfélags fara yfir ákveðin mörk er það sveitarfélag orðið meira og minna órekstrarhæft og ekki sjálfbært eins og dæmin hafa sannað. Er ekki eðlilegt að lækka skuldaviðmiðið í 100% miðað við nýjar reglur um útreikning?

32. Vantar meiri sveigjanleika í fjármálareglur þannig að sveitarfélög geti brugðist betur við aðstæðum sem upp koma á hverjum tíma, t.d. miklum íbúavexti o.fl.?

Já það mætti klárlega auka þennan sveigjanleika og taka þá einnig mið af mismunandi hlutverki sveitarfélags í sínu nánasta umhverfi. T.d. hafa Akureyringar bent á hvort ekki væri rétt að taka tillit til höfuðstaðarhlutverks sveitarfélaga þegar að jöfnun kemur. Einnig þarf að vera til staðar sveigjanleiki til að mæta áföll.