

Egilsstöðum, 30.11.2011

Skrifstofa Alþingis – nefndasvið
Stjórnskipunar-og eftirlitsnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/609
komudagur 1.12.2011

Varðar breytingartillögu og umsögn og við frumvarp Stjórnlagaráðs frá 30.07.2011

Í framhaldi af texta í meðfylgandi tölvupósti:

Í stað setningarinnar „*Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi.*” í upphafi þriðju málsgreinar 39 gr. „Alþingiskosningar” í III Kafla frumvarpsins um Alþingi (bls. 15), komi svohljóðandi setningin:

„Landinu skal skipt upp í kjördæmi, sem jafnframt verði millistjórnsýslustig í stjórnskipaninni á milli ríkisvalds og sveitarfélaga.”

Í samræmi við þetta komi nýr kafli inn í stjórnarskrána á undan (eða, jafnvel betra, á eftir) VII kafla um sveitarfélög, sem gæti heitið **Millistjórnsýslustig í stjórnskipaninni**, þar sem það er skilgreint og hlutverki þess lýst í stjórnskipuninni á milli ríkis og sveitarfélaga.

Þar komi fram að þessu stjórnstigi fylgi ákveðnir markaðir tekjustofnar og sjálfstjórnarvald, sem nánar yrði skilgreint í lögum og í samráði/tengslum við sveitarfélögin innan viðkomandi kjördæmis (sjálfstjórnarsvæðis, fjórðungs, fylkis, eða hvaða aðra nafngift á sjálfstjórnarsvæðin, sem er, eftir atvikum), annars vegar og ríkisvaldsins, hins vegar.

Þar væri nálægðarreglan (106 greinin) úr sveitarsjórnmarkaflanum tíunduð enn betur með tilliti til þessa nýja þreps í stjórnskipaninni.

Greinargerð

Þessi stjórnskipan er meira og minna viðhöfð í flestum lýðræðisríkjum heims og hefur það fyrst og fremst að markmiði að dreifa valdinu og um leið, að ná með sem skilvirkustum hætti til allra þegna viðkomandi lands, án tillits til búsetu og uppfylla með því, eins jafna, stjórnarskrárvarda möguleika fólks til búsetu og eins óháða staðsetningu, sem verða má..

Að öðru jöfnu má telja að kerfi, með slíku millistigi, einu eða fleirum, í stjórnsýslunni, sé þeim mun mikilvægara sem viðkomandi land, er víðfedmara og erfiðara yfirferðar, að ekki sé talað um strandríki og eyland með stórru auðlindalögsögu. Á hinn bóginn, eftir því, sem landið er strjálbýlla með tilheyrandi fólksflotta frá dreifðum og víðfedmum náttúruauðæfum á einn eða fáa þéttbýlisstaði, verður það þjóðinni allri augljóslega til óhagræðis og óhagkvæmni, þegar til lengdar lætur að slíkri þróun óbreyttri.

Í þessari umræðu verður ekki hjá því komist að nefna þá þögn, sem ríkt hefur um millistigið, oft nefnt þriðja stjórnsýslustigið, hér á landi sl. 20 ár eða svo. Þetta er sérstaklega undarlegt, þegar þess er gætt að fyrir þann tíma, einkum þó upp úr lokum seinni heimstyrjaldarinnar, var þessi umræða um sjálfstjórn og fjárforræði til handa stórum héruðum, fjórðungum eða fylkjum, mjög öflug (sbr. tilvitnun í Smára Geirsson hér á eftir) Auk þess, starfaði grasrótahreyfing (Jafnrétti milli landshluta og síðar Útvörður), með um 8000 meðlimum, þegar mest var fram yfir 1990og síðan bauð heill stjórnmálaflokkur, Þjóðarflokkurinn, sig fram, fyrst og fremst, undir mekjum þessa máls 1987.

Svo kom þöggunin fljótlega eftir að flokkurinn kom ekki manni á þing (líklega fyrir eigin klaufaskap, sem ekki verður tíundað hér), þótt mjóu hafi munað. Þá lét þríeykið til skarar skriða, en svo má kalla þau öfl, sem þóttust missa völd (og hefðu sum sannarlega gert, góðu heilli) vegna tilkomu

millistigsins, þ.e. miðstýringarkerfið (vandskilgreinanlegt í smáatriðum), flestir (fyrirgeiðslu-) pólitíkusar og langflestir sveitarstjórnarmenn, - og sjálfsagt ýmsir fleiri þess utan.

Þöggunin varð svo algjör, að fólk, sem varla var komið almennilega til vits og ára um þetta leyti (eða ekki farið að a.m.k. hugsa mikið um pólitík og þjóðmál yfirleitt), og þar með yngra fólkid starfandi í fyrrum Stjórnlagaráði, virðist varla eða alls ekki vita, hvað í millistigsstjórnsýslu felst í grundvallaratriðum.

Vafalaust hefur þéttbýlisbúseta mikils meiri hluta Ráðsins einnig skipt hér miklu máli (afsprengi kosningafyrirkomulagsins „Landið eitt kjördæmi”). Virðist gilda einu, þó þetta sama fólk hafi rýnt í margar stjórnarskrár landa, þar sem slík kefi hafa verið við lýði um langan aldur, með góðum árangri til að hamla gegn miðstýringu, enda til stofnað fyrst og fremst í þeim tilgangi; - þeim sama og Stjórnlagaráð setti m.a. á oddinn í sinni frumvarpssmið...
Tekið skal fram að fleiri ástæður, - og sumar miður fallegar, - fyrir þessari þöggun liggja fyrir, en verða að bíða betri tíma..

Það er því mikilvægt að þingmenn, margir ungir, falli nú ekki í sömu gryfju og hefji sig upp úr þessari meinloku og fáfræði.

Af framansögðu má ekki undir nokkrum kringumstæðum, sniðganga umræðu um þetta mikilsverða grundvallarmál í þróun byggðar, einkum og sér í lagi í dæmigerðu landi eins og okkar, þar sem stjórnskipunarfyrikomulag, sem byggir á millistigi í stjórnsýslu á hvað mestan rétt á sér í lýðræðislegu réttarríki, sökum vaxandi jafnvægisleysis í byggð landsins, - og alveg sérstaklega úti í sjálfu dreifbýlinu. - Þar blunda nánast allar okkar verðmætustu náttúruauðlindir, sem umfram allt þarfnast staðgóðrar þekkingar, ásamt vinnuafli til að unnt sé að nýta þær af nauðsynlegri nærgætni og kunnáttu í bráð og lengd til hagsældar þjóðinni allri. - Allt þetta er í hættu og þéttbýlið ekki síður þegar fram líða stundir, verði ekkert róttækt aðhafst og það sem fyrst.

Hér hefur vissulega verið dvalið nokkuð við fortíðina, enda er hún mjög sérstök í þessu tilliti og minnt á að „þegar framtíð skal byggja þarf að fortíð að hyggja”. Útfærsla á millistigshugmyndinni verður því að bíða þess að menn meðtaki hana í grundvallaratriðum.

Til að hlífa fólki, sem þekkir málið, eða af öðum ástæðum býið að fá nóg í bili, skal fróðleiksfúsúsum bent á meðfylgjandi lesefni, sem er þó aðeins toppur ísjakans á því efni, sem liggur fyrir mjög víða um málaflokkinn:

Dæmi um lesefni:

Gerpir. 1947-1951. Tímarit Fjórðungspings Austfirðinga (alls 54 tbl.)

Útvörður. 1986-1993. Tímarit Samtaka um jafnrétti milli landshluta (SJL), síðar, og reyndar lengst af Byggðahreyfingarinnar Útvarðar.

Smári Geirsson. 2010. „Samstarf á Austurlandi”. Bókaútgáfan Hólar, Reykjavík. (bls.41-62)

Greinar í viðhengi ásamt þessu bréfi (Sjá þau):

Tvær nýlegar greinar úr Bændablaðinu eftir ÞL (27.10 og 10.11.2011) og grein eftir Hauk Arnþórsson, stjórnsýslufræðingur Morgunblaðinu 9.7.2011.

Slóðir viðkomandi millistigsstjórnsýslu landa heims:

http://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_first-level_administrative_divisions

<http://www.statoids.com/details.html>

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_by_population_density

Virðingarfyllst

Þórarinn Lárusson, 210140-6629 – Sími 897 2358 – Netfang: thl@bondi.is

Árni Björn Guðjónsson, 060439-3039 - Netfang: micasa@simnet.is

„Vandi byggðanna er fyrirbyggjandi stjórnsýsla...”
Greinarstúfi Lýðs Arnasonar í síðasta tölublaði Bændablaðsins svarað

Þótt því fari fjarri að ég skrifi undir margt af því, sem þú festir á blað í téðri grein, þá finn ég að hjarta okkar slær saman undir niðri og ekki efast ég um að þú viljir fólki í dreifbýlimu vel. Við náum t.d. mjög vel saman þegar þú skrifar: „Vandi byggðanna er fyrirbyggjandi stjórnsýsla...” þó svo að við séum ekki í dag sammála um leiðina að því að bæta hana. Tek einnig undir hugmyndina að leyfa frjálssar strandveiðar og „skapa þannig aðgengi að þeirri auðlind sem fólkið þekkir og vill nýta.” Vandinn er bara sá að verið er að hrekja allt of margt fólk í burt, sem einmitt „þekkir og vill nýta” þessa auðlind, sem og aðrar.

Sveitarstjórnir fá það óþvegið í greininni en dálítið brúttalt að alhæfa eins og þar er gert, auk þess, sem hæpið má telja að þessu fólki sé að öllu leyti sjálfrátt, án þess að ég ætli að fara að svara fyrir sveitarstjórnarmenn. Vík að þessu aðeins betur síðar og verri skúrkum í þessu efni, sem Lýður nefnir þó í grein sinni, án þess að gera sér grein fyrir alvarleika samhengisins og virðist því hengja bakara fyrir smið.

Áður en lengra er haldið, þótti mér ögn forvitnilegt að lesa í grein þinni um að þriðja stjórnsýslustigið hafi verið „aðeins lítillga rætt í stjórnlagaráði og náði aldrei flugi.” Í beinu framhaldi kemur síðan þessi kotroskna setning: „Hins vegar var settur inn nýr kafli um sveitarstjórnir sem gæti orðið grundvöllur að aukinni sjálfstjórn héraðanna.” Þegar maður lítur síðan í frumvarpssmiðina er afraksturinn svo dapur, hvað þetta varðar, að þögnin hefði líklega farið efninu best. Það þarf ansi mikinn vilja, jafnvel óskhyggju, til að lesa þetta út úr frumvarpstextanum.

Í 39. greininni um alþingiskosningar segir í 3. mgr., „**Heimilt er** (leturbr. ÞL) að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta.” Þetta er ekki eina dæmið í frumvarpinu, sem háð er heimild, sem sumir tala um, eins og þannig **skuli** það vera, og verður varla annað séð, en að þú fallir beint í þessa gryfju sjálfur. Í sjálfum kaflanum, nr. VII um sveitarfélög er jafnvel enn minna að græða í þessu efni, borið saman við það fátæklega, sem um efnið stóð í gömlu stjórnarskránni. Að vísu eru þarna viðbótaratriði um svonafnda nálægðarreglu, íbúalýðræði og samráðsskyldu, - svo sem allt gott og blessað, en hægt að teygja og toga, nánast að vild, og kemur lítið raunverulegu sjálfstæði héraða við. Við nánari skoðun er nálægðarreglan hins vegar góð og bitastæð undantekning sem hugmyndaleg undirstaða að auknu sjálfstæði héraða og þar með að millistigi í stjórnsýslunni, eins og fram kemur síðar í greininni.

Snúum okkur nú að alvöru málsins

Miðað við þá miklu umræðu, sem var um millistigshugmyndir í stjórnskipuninni, fram um 1990, og að hluta til hefur verið rakið í mínum skrifum (og miklu víðar og rækilegar í skrifum fólks þegar alvöru umræða var í gangi um málið), finnst þér, Lýður, þá ekkert við þessa, svo til algjöru þögn, sem hefur umlukt þessar hugmyndir sl. 20 ár að athuga?

Sjálfum finnst mér Stjórnlagaráð, opið og faglegt, sískoðandi stjórnarskrár annarra landa mánuðum saman, hafa gjörsamlega brugðist og/eða verið mikilli meinloku slegið í málinu. Tekið er þegjandi og hljóðalaust við keflinu af miðstýringarveldinu og þagað með því þunni hljóði í stað þess að taka millistugshugmyndina til upplýstrar og sjálfstæðrar skoðunar, enda hefur slík stjórnskipan yfirleitt reynst vel og verið forsenda fyrir viðunandi valddreifingu, enda til stofnað með það að markmiði.

Er þetta sérstaklega athyglisvert, þar sem eitt af yfirlýstum höfuðmarkmiðum Ráðsins var einmitt að auka valddreifingu í landinu, eða náði hið háleita markmið ykkar aldrei nema að ytri mörkum Stór-Reykjavíkursvæðisins og í besta falli einhvers friðþægingarsvæðis í kringum Akureyri...(sbr. búsetu fulltrúa Ráðsins)?

Ekki vantaði Ráðinu ábendingar um þetta stjórnskipulag, eins og nokkuð var tíundað í grein undirritaðs í Bændablaðinu, sem óþarft er að endurtaka hér, en kemst þó ekki hjá að bæta inn setningu, sem fórst fyrir í þeirri grein fyrir misskilning og varðar hina margnefndu þögn, en aðdragandinn er svona:

„Þessi þögn hins upplýsta Stjórnlagaráðs um millistigið er mjög undarleg, ekki sist eftir að þrjú úr forystuliði ráðsins, fengu áskoranir um að skoða einmitt þetta mál á opnum og málefnalegum fundi á Egilsstöðum 14. júní í sumar”

– Síðan strax á eftir átti þessi setning að koma:

„Í þessu sambandi er sérstök ástæða til að nefna erindi Smára Geirssonar á Neskaupsstað á þessum fundi um baráttu Fjórðungsþings Austurlands forðum fyrir fylkjaskipan í landinu og brýningu hans til Stjórnlagaráðsfulltrúanna að taka slíkt til umfjöllunar innan Ráðsins.”

- En allt kom fyrir ekki, þó að það sé haft fyrir satt að þetta hafi verið eini almenni fundur ráðsmanna, sem slíkra, á starfstíma þess og hefði, bara þess vegna, jafnvel átt að rumska við innmúruðust þéttbýlingum Ráðsins í eða við 101 Reykjavík.

Lengi skal manninn reyna ...

Vandræðagangurinn í kringum stjórnskipunarmálin hér á landi, með blindgötustefnuna um sameiningu sveitarfélaga að leiðarljósi að undirlægi miðstýringaraflanna er að verða ein allsherjar langavitleysa

Þar með gefst þessum sömu öflum nægt ráðrúm til að hreiðra enn betur um sig til að styrkja eiginhagsmunastöðu sína, eins og raun ber vitni, m.a. með því að þagga millistigshugtakið, sem er eitru í þeirra beinum, niður og það næstum í hel. Er því ekki seinna vænna fyrir málsmetandi fólki að taka til sinna ráða.

Þarna ættir þú, Lýður, og sam-Ráðsfólk allt, að rífa sig upp úr flatneskjunni, viðurkenna eigin yfirsjón (sem meinlokan vonandi var) og vinna að málinu áður en Alþingi, með miðstýringarkrumluna um hálsinn, hundsar alla millistigshugmyndir í nýrri stjórnarskrá. Má geta þess í þessu sambandi, að einn fyrrverandi Ráðsmaður og aldursforseti þess (reynðar fæddur sama ár og undirritaður), Ómar okkar Ragnarsson, er nýverið kominn í stjórn byggðasamtakanna Landsbyggðin lífi, sem m.a. eru að velta millistigsstjórnarsýslunni fyrir sér, ásamt hvers konar byggðamálum almennt. Honum væri örugglega ekki skotaskuld úr því, miðað við fyrri afrek, að hafa forystu í þessu baráttumáli, enda dugar ekki nein venjuleg hersveit í baráttuni við hina raunverulegu ríkjandi valdhafa, sem tögl og hagldir hafa í þessu máli og mörgum öðrum þjóðmálum, án þess að nokkur hafi kosið þá til eins eða neins í lýðræðislegum kosningum.

Mér er svo sem alveg ljóst að það er ekkert áhlaupaverk að ráðast til atlögu við þessa sjálfskipuðu kerfisklíku hagsmuna-, auðs og valda. Það ætlar ekki einu sinni að takast í Hrunadansi kreppunnar, sem nú er stigin, að hreyfa við þessu veldi, öndvert við það, sem gerðist á Írlandi og tíundað var af Dr. Kirby nokkrum í Silfri Egils sl. sunnudag (13.nóv.), þar sem sökudólgunum er hvergi vært eftir hrunið og flokksmenn klíkuflokksins þar í landi hlutu algjört afhroð í kosningunum í kjölfarið og fá hvergi að koma fram óárettir. - Læt hins vegar lesendum eftir allar vangaveltur um samanburð á stöðu hliðstæðra aðila á þessu sviði hér á landi fram að þessu, en hann vekur mörgum vægast sagt nokkurn ugg.

Það þarf því greinilega fyrst og fremst kjark til að ráðast til atlögu við þetta ólýðræðislega kerfisvígi, en það er kannski þar sem hnífurinn stendur í kúnni.

Eftir að hafa allnokkrum sinnum fylgst með ágætum málflutningi þínum, Lýður á starfstíma Stjórnlagaráðs, þá kom nokkuð á óvænt að þú hikar ekki við að hengja bakara fyrir smið þar sem sveitarsjómarmenn eru, en lætur skúrinn (hagsmunaaðilana í skjóli Alþingis, eins og þú kýst að nefna þetta lið) sleppa. Það er aumur leikmaður, sem ekki sér í gegnum þetta samhengi. Ætli menn í raun og veru að gera alvöru úr því að koma á bitastæðri valddreifingu, verða menn að sjálfsögðu að ráðast að rót vandans, sjálfu miðstýringarveldinu.

Í ljósi alls þessa og í framhaldi af því að lýsa sig ósammála nauðsyn eins stjórnsýslustigs til viðbótar hér á landi, berð þú upp afar hjákátlega spurningu: „Um hvað ætti sú stjórnsýsla að snúast? Hún snýst að sjálfsögðu fyrst og fremst um **réttlæti**; - jafnan rétt fólks, hvar sem er á landinu til þess að búa við svipuð skilyrði og aðrir og hafa mest um eigin mál að segja (sbr, skilgreiningu á nálægðarreglunni síðar), með öðrum orðum, raunverulega valddreifingu. Og enn er minnt á hin fallegu aðfaraorð ásamt mannréttindakafla stjórnarskrárfrumvarps Stjórnlagaráðs og vitnað var til í niðurlagi í fyrri grein undirritaðs, þar sem mikil áhersla er lögð á ýmis konar mannréttindi og þar á meðal jafnrétti vegna kynferðis og búsetu.

Af ýmsu má ráða að réttirbarátta fólks óháð búsetu, þ.e. dreifbýlista, er mun skemur á veg kominn en réttidabarátta fólks óháð kynferð, femínista, þó þar vanti einnig mikið á, þrátt fyrir áratuga baráttu.

„Landið eitt kjördæmi”, stjórnsýslan og nálægðarreglan

Nærtækasta dæmið um virðingarleysi við dreifbýlista kom vel fram í kosningaúrslitum til Stjórnlagabings (síðar Stjórnlagaráðs). Þar var hins vegar jafnvægis milli kynja mjög gætt, en sibyljuliðið, aðallega úr þéttbýli landsins, með „Landið eitt kjördæmi” að leiðarljósi, lét sig engu skipta hið himninhrópandi ójafnvægi sem var á búsetu hinna kjörnu fulltrúa, sem raun varð á í þeim kosningum og bent var rækilega á í Bændablaðsgrein undirritaðs. - Sem sagt óréttlæti eða í besta falli skilningsleysi í garð hinna dreifðu byggða, setti að vonum mark sitt á viðhorf Stjórnlagaráðs í byggðamálum, enda útkoman að mörgu leyti eftir því, eins og að hluta hefur verið rakið hér.

Það er hins vegar fagnaðarefni og þakkarvert að þú, Lýður, skulir brjóta ísinn fyrir uppbyggilega umræðu um byggðmál með svargrein þinni í Bændablaðinu, þó svo að þörf sé á mun upplýstari og dýpri málflutningi en rúmast í einni stuttri svargrein um hinar raunverulegu ástæður fyrir þinni eigin fullyrðingu um að byggðavandinn sé fyrirbyggjandi stjórnsýslu að kenna.

Varðandi byggðamálin þarf greinilega að uppfylla og tryggja mun betur að skilyrði þau haldi, sem lýst er í aðfaraorðum og mannréttindakafla stjórnarskrárfumvarps stjórnlagaráðs og þú áttir vafalaust þinn stóra þátt í að orða, en fram koma síðar í frumvarpinu um breytta stjórnsýslu- og stjórnskipunarmál.

Kallað er því eftir sterkari rökum gegn millistigshugmyndinni en þeim sem fram hafa komið, að því gefnu að horfið verði sem fyrst frá bröltinu um sameiningu sveitarfélaga, sem er dýr tilraunastarfsemi og skýlaust brot á hinni ágætu **nálægðarreglu**, en hún er í gunninn sú „að valdið sé sem næst þeim sem ákvarðanir verða og ákvarðanatoka sé ekki færð til fjarlægari valdastofnana að nauðsynjalausu.”(tilvitnun í erindi Ara Teitssonar, fyrrverandi varaformanns

Stjórnlagaráðs og eina fullrúa þess búsettum í raunverulegu dreifbýli, á opnum fundi á Egilsstöðum 14. júní 2011).

Til þess að sjónarmið allra landsmanna komi fram í þessu máli þarf einnig fyrir alla muni að halda í heiðri skilyrðum hinnar ágætu nálægðarreglu, sem þið Ráðsfólk, góðu heilli og af miklum klókindum, settuð inn í frumvarpið.

Sér nokkur fyrir sér réttlæti í kosningu um slíkt mál með „landið eitt kjördæmi“- aðferðinni án verulegra skilyrða og takmarkana?

Hvernig sem endanlegt stjórnarskrárfrumvarp mun líta út í afgreiðslu Alþingis, verður að lágmarki að verja nálægðarregluna og, á grunni hennar, koma millistigshugmyndinni þar inn, þótt slíkt hljómi eins og óskhyggja á þessari stundu, fyrst þið í Ráðinu báruð ekki gæfu til þess og **er hér með lýst eftir nánari skoðun og fylgi ykkar og annarra við málið á meðan öll nótt er ekki úti.**

Egilsstöðum, 17. nóvember 2011
Þórarinn Lárusson

Byggðavandinn og meinloka Stjórnlagaráðs.

Sem yfirlýstu landsbyggðarmálgagni, líklega því eina um þessar mundir í landinu, á grein sú, sem hér fer á eftir, hvergi eins vel heima og í Bændablaðinu og ekki spillir að bændastéttin er ein veigamesta stoð hinna dreifðu byggða.

Í framhaldi af opnum fundi, sem Framfarafélag Fljótsdalshéraðs hélt í Valaskjálfi á Egilsstöðum 14. júní s.l. undir yfirskriftinni „Stefnumót við Stjórnlagaráð – Landsbyggðin og stjórnsýslan”, ritaði sá hinn sami og hér skrifar, grein á bls 33 í 13. tbl Bændablaðsins 2011, sem hann nefndi: „Stefnumót við Stjórnlagaráð á Egilsstöðum – Vitnisburður um skort á áhuga eða baráttuþreki aðila sveitarstjórnarstigsins og deyfð þorra landsbyggðafólks fyrir eigin málefnum og hrópar á vakningu”.

Með þessu var að sjálfsögðu meiningin að brýna þetta ágæta fólk til að láta í sér heyra, en það reyndist vera einber óskhyggja. Algjör þöggun hefur verið niðurstaðan, svipuð þeirri, sem ríkt hefur um nokkurt skeið um kjarna þess málefns, sem greinin kemur til að snúast um.

Lengi skal þó manninn reyna og bætist nú við brýning til þeirra 25-menninga, sem skipuðu sjálf Stjórnlagaráðið og skiluðu af sér frumvarpi um nýja stjórnarskrá í byrjun ágúst í sumar.

Höfuðástæða þessar skrifar er hversu gjörsamlega Ráðinu tókst að sniðganga það vopn, sem nánast allar lýðræðisþjóðir beita til að sporna við miðstýringu og byggðaröskun, sem kallast millistig (eitt eða fleiri) í stjórnsýslu og hélt maður þó að ekki hefði veitt af slíku hér á landi, þar sem þessir annmarkar eru að verða meira þjóðarböl á Íslandi, en víðast annars staðar.

Millistig í stjórnsýslu til höfuðs miðstýringu

Að sönnu er erfitt að nefna land, sem hliðstætt er Íslandi, hvað stærð, legu og fólksfjölda snertir, en að örðu jöfnu má telja að þörfin fyrir millistig í stjórnsýslunni vaxi eftir því, sem löndin eru stærri og misvægi búsetu meira.

Lítum t.d. á fyrirkomulagið að þessi leyti í Luxemburg, landi, sem er tæplega 40 sinnum minna að flatarmáli en Ísland með rúmlega hálf milljón íbúa á móti 320 þúsund á Íslandi. Samkvæmt ofansögðu ætti Luxemburg því

varla að þarfnast margra stjórnsýslustiga. Samt eru þau fjögur, þ.e. tvö millistig á milli ríkis og lægsta stigsins, sem við getum kallað hreppa og eru alls 116 talsins. Millistigin tvö samanstanda af þrem héruðum (districts), sem aftur skiptast samanlagt niður í 12 landshluta eða kantónur (cantons). Flatarmál hvers hrepps er samkvæmt þessu einungis rúmir 22 km², sem er líklega á stærð við vel meðalstóra bújörð hér á landi.

Til samanburðar má geta þess að þeir sem einna lengst vilja ganga í sameiningu sveitarfélaga hér á landi, stefna á fækkun í 10 hreppa eða minna og hver þeirra því að meðaltali rúmum 10 þúsund km² að flatarmáli, sumir minni, en aðrir miklu stærri. Um 1950 voru hrepparnir 229, en árið 2010 eru þeir aðeins 76 og margar jaðarbyggðir gerast afskiptari en áður. Hvernig halda menn að hlutur jaðarbyggðanna verði, þegar og ef að 10 hreppa markið næði fram að ganga?

Nú er svo komið að sumir skynsamari sameiningarpostular eru farnir að átta sig á að í ógöngur stefnir í þessu efni og eru í alvöru farnir að láta sér detta í hug að endurvekja gömlu hreppana a.m.k. að einhverju leyti, einmitt til að forða því að jaðarbyggðirnar nánast detti út úr samfélaginu.

Um 1990 var víða hart tekist á um hvort ætti að fara út í þriðja stjórnsýslustigið eða að sameina sveitarfélögin. Með ómældum þrýstingi miðstýringaraflanna á fyrirgreiðslupólitíkusa og aðila sveitastjórnarstigsins (og þurfti kannski ekki svo mikið til) og fleiri, sem gjara óttuðust að missa völd, þjóðfélagsstöðu eða annað, varð síðarnefnda leiðin, illu heilli, ofan á.

Öfl þessi með þáverandi byggðamálaráðherra í broddi fylkingar, létu síðan kné fylgja kviði og sáu til þess að hugtakið, **hið þriðja stjórnsýslustig**, sem þá var á hvers manns vörum, yrði vandlega þaggað í hel. Það tókst svo rækilega að allur þorri landsmanna veit varla hvað hugtakið merkir lengur, jafnvel þótt dreifbýlisfólk sé, flest kvartandi og kveinandi yfir því hve hlutur þeirra er fyrir borð borinn.

Síbyljan um það, hversu dýrt millistigið yrði, hefur lengi verið notuð í áróðrinum gegn hugmyndinni, sem auðvitað er hreinn fyrirsláttur. Má í þessu sambandi benda á skrifstofur og embættismenn landshlutasamtakanna, alls átta talsins, sem hafa lengi verið til staðar, en algjörlega fjársvelt og valdalaus og árangurinn eftir því. Yrðu þessi héruð uppistaða stórra og skipulegra sjálfsstjórnarsvæða með markaða tekjustofna, má telja að fjármunum væri betur varið, ekki sist ef sveitarstjórnarstigið fengi að þróast

eðlilega eftir ástæðum og vilja íbúanna innan hvers svæðis og hætt yrði verðlaunaveitingum í nauðungarsameiningar miðstýringarvaldsins.

Um hina ömurlegu sögu stjórnskipunarmála í landinu og stöðu þeirra nú, væri sannarlega áhugavert að fá hæft og hlutlaust fólk til að taka saman skýrslu, hliðstæða Rannsóknarskýrslu alþingis um aðdraganda, orsakir og afleiðingar hrunsins haustið 2008.

Niðurstaða slíkrar rannsóknar kynni að hreyfa við fólki og kalla á **aukna valddreifingu** í stjórnskipun landsins, sem er í samræmi við eina aðaláherslu í frumvarpi Stjórnlagaráðs um nýja stjórnarskrá.

Meinloka Stjórnlagaráðs.

Lausn stjórnskipunarmála brást, hins vegar, að langmestu leyti í annars, að margra dómi, í góðri vinnu Stjórnlagaráðs, sem eðlilega má rekja til þess að Ráðið var skipað 88% af fólki úr Reykjavík og nágrenni og aðeins einum manni (4%), sem lögheimili átti í raunverulegu dreifbýli. Þetta fáránlega hlutfall fékkst nákvæmlega eins og til var stofnað eða með mógsefjunartillögu þjóðfundarins, „landið eitt kjördæmi“, án fyrirvara um jafnsjálfsagðan hlut og jafnræði milli þéttbýlis og dreifbýlis, enda áttu, sem fyrr, raunverulegir dreifbýlisfulltrúar þar einnig skerta aðkomu.

Ætli undirritaður sé ekki á svipuðum aldri og orðtakið „jafnvægi í byggð landsins“, sem honum var sagt að hafi fyrst komið opinberlega fram hjá Norður-Þingeyingnum Gísla heitnum Guðmundssyni, alþingismanni.

Þótt margur góður maðurinn hafi reynt að vinna eftir þessu alla tíð síðan, hefur jafnt og þétt hallað á landsbyggðina, einkum dreifbýlið. Með sama áframhaldi sýnist hreint tímaspursmál hvenær jafnvel heilu landshlutarnir leggjast nánast af, eins og Vestfirðir að stórum hluta, ásamt ýmsum eyja-, strand- og afskekktari fjallabyggðum, nema að rækilega verði spyrnt við fótum.

Hugsið ykkur sóunina í slíkri öfugþróun og mótsögnina við hugtakið, sem að verðleikum er mjög hampað í vinnu Stjórnlagaráðs, - **sjálfbærni**, - það að búa að sínu, - sem nú heyrir hvað oftast nefnt til bjargar heiminum, - en það gengur illa upp þegar fólk er hrakið frá náttúruauðlindunum og aðstæðum, sem það þekkir best.

Eitt af þeim hugtökum, sem stjórnlagaráð setti inn í frumvarp sitt og stærði sig verðskuldað af, er svonefnd nálægðarregla, sem er þannig útfærð (nokkuð útbýnt frá fyrri umræðu a.m.k. sumra ráðsmanna) í 106. grein frumvarpsins: „Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, eru þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið í héraði svo sem nánar skal kveðið á um í lögum”.

Ekkert af þessu mun ná fram að ganga með vokandi ofurvald miðstýringarkerfisins yfir veikburða, sundurþykkum og ráðþrota sveitarfélögum. Stofnun öflugs millistigs, eins eða fleiri, í stjórnsýslunni, er ekki bara valkostur, - **það er lífsspursmál**, - ekki aðeins fyrir hinar dreifðu byggðir, heldur einnig og ekki síður fyrir þéttbýlið, þegar fram líða stundir.

Líkt og á öðrum vettvangi í þjóðfélaginu, ríkir algjör þögn um millistigshugmyndina í frumvarp Ráðsins, hvað svo sem rætt hefur verið á einstaka nefndarfundum. Stingur það óneitanlegta í stúf við það, sem Ráðið hefur hvað eftir annað einnig stært sig af, þ.e. að vera óhrætt við að leita í smiðju til stjórnarskráa annarra þjóða. Hvílík glámskyggni!

Hér í upphafi greinarinnar er, vitnað til stjórnskipunarfyriřkomulagins í Luxemburg, með sín fjögur stjórnsýslustig, en þrjú eða fleiri slík munu vera við lýði í ýmsum útfærslum í nánast öllum lýðræðisríkjum heims. Þessi þögn hins upplýsta Stjórnlagaráðs um millistigið er mjög undarleg, ekki síst eftir að þrjú úr forystuliði ráðsins, fengu áskoranir um að skoða einmitt þetta mál á opnum og málefnalegum fundi á Egilsstöðum 14. júní í sumar og getið er um í upphafi greinarinnar.

Í þessu sambandi er sérstök ástæða til að nefna erindi Smára Geirssonar á Neskaupsstað á þessum fundi um baráttu Fjóřðungspings Austurlands forðum fyrir fylkjaskipan í landinu og brýningu hans til Stjórnlagaráðsfulltrúanna að taka slíkt til umfjöllunar innan Ráðsins.

Þetta gerist einnig þrátt fyrir það að í þau tvö skipti, sem tillögur um stjórnlagabýing hafa verið bornar fram á Alþingi í sögu lýðveldisins, var upptaka þriðja stjórnsýslustigs uppistaðan í þeim báðum. – Nú, árið 2011, þegar „jafnvægi í byggð landsins” hefur aldrei verið minna og fer dvínandi, er ekki minnst á slíkt millistig, frekar en að það sé hvergi til, þó svo að aukin valddreifing væri yfirlýst eitt af aðalviðfangsefnum Ráðsins. Náði valddreifingarhugtakið kannski aldrei huga meirihluta þess nema í einhvern

Þröngan geira út frá Stór-Reykjavíkursvæðinu og/eða voru krumlur miðstýringarvaldsins farnar að banka á hjá Ráðinu?

Eins upplýstir, óflokkspólitískir, menntaðir og guð veit hvað, sem meðlimir stjórnlagaráðsins voru, er merkilegt, að eftir störf 25 slíkra aðila í heila fjóra mánuði (og rúmlega það í löngum aðdraganda), þar sem einmitt valddreifing var eitt helsta áhersluatriðið, er óskiljanlegt með öllu, hve hlutur millistigs í stjórnsýslunni, er algjörlega hundsáður, þótt hér í landi sé eitt mesta misvægi milli þéttbýlis og dreifbýlis. Er ekki þarna einhver meinloka?

Þetta hugtak var reyndar á allra vörum fyrir um tuttugu árum. Frá stríðslokum hafa a.m.k. tvenn samtök og heill stjórnmalaflokkur verið stofnuð um málefnið (sbr. framboð Þjóðarflokksins 1987). Það er því engin afsökun fyrir þögn ráðsins um millistigið þótt þjóðfundurinn hafi ekki á það minnst, né hugtakið komist inn í skýrslu stjórnlaganefndar.

Í þessu sambandi er skylt að geta um ágæta grein eftir stjórnsýslufræðinginn, Hauk Arnþórsson, sem birtist í Morgunblaðinu 9. júlí 2011, undir yfirskriftinni: „Auglýst eftir millistigi í stjórnsýslu“. Ekki verður öðru trúað en að stjórnlagaráðsfólk hafi sinnt skyldum sínum og lesið og rætt greinina og röksemdir hennar, sem eru ærnar fyrir fólk sem er að semja nýja stjórnarskrá í anda valddreifingar.

Þessi þöggun (eða hvað á annað að kalla þessa þögn um eitt grundvallarráð gegn miðstýringu), er svo sannarlega verðugt rannsóknarefni fyrir feiri en stjórnsýslufræðinga.

Undir lok þessa sundurlausa pistils má spyrja: Halda menn t.d. að nokkrum manni í Luxemburg, eða öðrum lýðræðisríkjum yfirleitt, detti í hug að hlaupa til og sameina sveitarfélög, fækka millistigum í stjórnskipuninni í sparnaðarskyni á kostnað þess og gera íbúana afskipta. - Ég held ekki... - og þykist vita að stjórnlagaráðsfulltrúarnir sjái í hendi sér að slíkt fari illa saman við fallega mannréttindakafnann sinn. Kannski ærir það engan, því hver saknar þess, sem hann hefur aldrei notið?

Millistigsmálið er eitt af því fáa, sem alþingi getur betrubætt í frumvarpi stjórnlagaráðs, og það þýðingarmesta. Miðað við fyrri andstöðu, verður að telja borna von að það gerist án öflugs þrýstings þegnanna. Horfum til framtíðar og látum skynsemina ekki víkja fyrir valdinu.

Skorað er á sem flesta og ekki síst hið mæta Stjórnlagaráðsfólk að sýna kjark og raunsæi til að berjast fyrir því, að millistigshugmyndin fái inni í endanlegri stjórnarskrá, svo eftirfarandi úr aðfaraorðum frumvarps Ráðsins standi undir nafni:

„Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð.... með frelsi, jafnrétti, lýðræði og mannréttindi að hornsteinum”

...og úr orðum mannréttindakafans: „Öll erum við jöfn fyrir lögum og skulum njóta mannréttinda án mismununar, svo sem vegna kynferðis, aldurs, arfgerðar, búsetu, ...”

Leggjum öll hönd á plóg til að gefa okkur og óbornum stjórnarskrá án undanbragða í anda nefndra tilvitnana.

Egilsstöðum 5.október 2011
Þórarinn Lárusson

Auglýst er eftir millistigi stjórnsýslu



Flest ríki hafa millistjórnsýslustig, það er stjórnvald sem er skipulagslega á milli sveitarfélagastigs, lægsta stigsins og ríkisins, hæsta stigsins. Þau eru hluti af stjórnsýslulegri tilhögun hvers ríkis og þau eru jafnvel höfð mörg og þau stuðla að jafnræði og sjálfræði héraða og dreifingu valds og fjármuna í ríkinu. En á Íslandi eru bara tvö grunn stjórnsýslustig, sveitarfélög og ríki. Þau gegna ekki alveg sama hlutverki og hafa ekki sömu áhrif. Þvert á móti, ef engin millistjórnsýsla er, þá er það sennilega örugg leið til þess að efla miðlæga höfuðborg stjórnsýslu og veikja aðra hluta ríkisins og gera þá alla jafn fátæka.

Á Íslandi fær ríkið tæplega 75% alls skattfjár og miðsækni opinbers valds og fjármuna er því sennilega einstakt hér á landi. Í Danmörku er sambærilegt hlutfall um 25%. Ef Ísland fylgdi danska módelinu gæti íslenskt millistjórnunarstig haft árlega allt að 584 milljörðum úr að spila (Hagstofan, gögn frá 2010).

Jafnræði

Hvernig á að skilja eftir meira af skattfé og framleiðsluverðmætum úti á landi þar sem þau verða gjarnan til, en til þess geta staðið sanngirnirök og þjóðhagsleg rök eða hvernig á að skila þeim til baka, án þess að um spillingu eða kjördæmapot sé að ræða? Í viðskiptalífinu virðist augljóst að rekstur og eignarhald þurfi að vera staðsett í jaðarbyggðum ef framleiðslan er þar, þannig að hún valdi margfeldisáhrifum þar og er það oft raunin, einkum í sjávarútvegi og jafnvel stóriðju. Ef hagnaður af atvinnustarfsemi rynni til fjarlæggra miðlægra aðila væri það hugsanlega kallað arðrán á gæðum jaðarbyggða.

En hvað köllum við það þegar stjórnsýslan sagnar mest allt skattfé á einn miðlægan stað? Skipulag hennar á að ná fram jákvæðum stefnumarkmiðum, sem gætu verið jafnræði og sjálfræði aðila og héraða og valddreifingu í ríkinu, að fjármunir séu ekki færðir langt frá upprunastað sínum og að landið sé allt í byggð eftir því sem hægt er, en líta má það sem ákveðinn infrastrukútúr fyrir framtíðina.

Tvö stjórnsýslustig

Að hafa aðeins tvö stjórnsýslustig hér á landi á sér sennilega fá eða engin fordæmi. Verkefni

sveitarfélaga hljóta jafnan að takmarkast við getu smæstu sveitarfélaganna – og hefur það bein áhrif á tekjumöguleika þeirra. Tvö stjórnsýslustig styrkja því sterkt og miðlægt ríkisvald og leiða til þess að öll verkefni af sæmilegri stærð eru unnin í höfuðborg stjórnsýslu, þar sem afleidd áhrif af uppbyggingu þeirra og rekstri koma líka fram.

Tvö stjórnsýslustig geta myndað mikinn þrýsting á stækkun sveitarfélaga í þeim fróma tilgangi að þau fái frekar verkefni frá hinu miðlæga ríkisvaldi og hér á landi segja sumir að rétt sé að hafa innan við 10 sveitarfélög. Slík tilraunastarfsemi er þó dæmd til þess að mistakast, því hún er ólýðræðisleg, lægsta stjórnsýslustigið á að vera nálægt íbúunum. Ef íbúar eru fáir, eins og víða er raunin, eiga sveitarfélög einfaldlega að vera smá. Sjálfræði lítilla byggða er því í hættu og í okkar heimshluta er því að jafnaði ekki fórnað. Minnt skal á að opinber stjórnun og þjónusta er ekki alveg það sama, á meðan sjálfstjórn lítilla staða kallar á lítið sveitarfélag, geta íbúar þess orðið að sækja þjónustu út fyrir það af hagkvæmniástæðum.

Hlutverk millistjórnsýslustiga

Í okkar heimshluta eru jafnan millistjórnsýslustig og jafnvel mörg. Þeim er meðal annars ætlað það hlutverk að mæta eðlilegum markmiðum stjórnmalanna og stjórnsýslunnar um sjálfstjórn svæða (þing og héraðsstjórnir) og að halda skattfé og verkefnum þar sem þau verða til, enda hefur staðsetning stjórnvalds mikil byggðaáhrif og hagnýting skattfjár veldur afleiddum staðbundnum áhrifum. Hönnun millistjórnsýslustiga er því eitt helsta úrræði stjórnmalanna til þess að styrkja jaðarbyggðir og þau eiga þátt í því að mynda borgir eða þéttbýliskjarna sem eru þjónustumiðstöðvar fyrir viðkomandi svæði, jafnvel fjarri miðstöð stjórnsýslu ríkis. Fjöldi og skipulag millistjórnsýslustiga er mismunandi eftir ríkjum og verkefni þeirra einnig eftir því hvaða markmiðum um dreifingu byggðar, stýringu opinberra fjármuna og þjónustu á að ná, sum hafa löggjafarvald, önnur dómsvald eða reglusetningarvald og önnur annast bara verkefnastjórnsýslu. Þannig má bæði hugsa sér að mynda einn þéttbýliskjarna sem væri til mótvægis við höfuðborg eða mismunandi marga minni kjarna og má ná því fram með mismunandi hönnun á stjórnsýslustigi eða stjórnsýslustigum.

Niðurlag

Hér á landi hafa stjórnsýslustig verið mótuð með það í huga að mest allt skattfé renni til miðlægrar höfuðborgar. Það hefur eðlilega haft mikil áhrif á byggðapróun. Meðallaun í úthverfum Reykjavíkur eru um tvöfalt hærri en á Akureyri, sem þýðir að eins og er gæti millistjórnunarstig í einhverri fjarlægð frá Reykjavík veitt allt að tvöfalt meiri opinbera þjónustu en nú er gert – enda opinber þjónusta mannaflsfrek.

Það má velta því fyrir sér hvort þeir sem hönnuðu kerfið hér á landi hafi ekki gert sér grein fyrir afleiðingum gerða sinna.

(Greinin birtist í Morgunblaðinu laugardaginn 9. júlí 2011)