

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

Flm.: Sigurjón Þórðarson.

1. gr.

Á eftir orðunum „sameiningu þeirra“ í 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: eða aðskilnað.

2. gr.

Á eftir orðunum „vegna sameiningar“ í 4. gr. kemur: eða aðskilnaðar.

3. gr.

Á eftir 99. gr. laganna kemur nýr kafli, X. kafli, **Aðskilnaður sveitarfélaga**, með þremur nýjum greinum, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytist tölusetning greina og kafla samkvæmt því:

a. (100. gr.)

Heimild til aðskilnaðar sveitarfélaga.

Íbúar svæðis, sem áður var sjálfstætt sveitarfélag, geta sagt skilið við sameinað sveitarfélag og endurreist sitt gamla sveitarfélag ef 40% kosningabærra íbúa svæðisins óska þess með undirskrift sinni, að því tilskildu að ekki séu liðin meira en 12 ár frá sameiningunni.

Séu skilyrði 1. mgr. uppfyllt er sveitarstjórn hins sameinaða sveitarfélags skylt að boða til atkvæðagreiðslu um tillögu um aðskilnað innan þriggja mánaða frá því að hún tók við undirskriftum. Atkvæðagreiðslan tekur eingöngu til íbúa umrædds svæðis og gilda um hana ákvæði 7. mgr. 90. gr.

b. (101. gr.)

Skipun aðskilnaðarnefndar.

Við samþykkt tillögu um aðskilnað skal ráðuneytið skipa þriggja manna nefnd er í sitji tveir menn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar hins sameinaða sveitarfélags ásamt fulltrúa ráðuneytisins, sem er formaður nefndarinnar. Nefndin skal taka ákvarðanir um fjárhagsmálefni og önnur atriði sem nauðsynleg eru til að aðskilnaður geti farið fram. Nefndinni er heimilt að ráða sérfræðinga til aðstoðar og greiðist kostnaður við störf nefndarinnar úr sveitarsjóði. Nefndin skal ljúka störfum innan tveggja mánaða frá því að hún var skipuð. Ákvarðanir nefndarinnar skulu sendar ráðuneytinu sem staðfestir aðskilnaðinn.

c. (102. gr.)

Birting ákvörðunar um aðskilnað.

Þegar ráðuneytið hefur staðfest aðskilnaðinn skv. 101. gr. skal það gefa út tilkynningu um aðskilnaðinn sem birta skal í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greint frá nafni þess sveitarfélags sem nú er orðið sjálfstætt að nýju, frá hvaða tíma aðskilnaðurinn taki gildi, tölu

sveitarstjórnarmanna, svo og hvort efnt skuli til kosninga í hinu aðskilda sveitarfélagi, þ.m.t. kjördag slíkra aukakosninga.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir því að íbúar sveitarfélaga sem hafa sameinast á sl. 12 árum geti tekið þá ákvörðun með lýðræðislegri atkvæðagreiðslu að endurreisa sveitarfélag sem hefur sameinast í stærra sveitarfélag, enda fullnægi viðkomandi svæði öllum nauðsynlegum skilyrðum til að teljast sjálfstætt sveitarfélag, hvað varðar íbúatölu o.þ.h. Frumvarpið opnar íbúum viðkomandi svæðis þann möguleika að endurreisa fyrri stjórnsýslueiningu hafi aðstæður þróast með þeim hætti að umtalsverður hluti íbúa viðkomandi svæðis telji það óviðunandi. Á það hefur verið bent að núverandi fyrirkomulag, og sú staðreynd að ákvörðun um sameiningu sé óafturkræf, hafi virkað hamlandi varðandi það að menn þyrðu að láta á sameiningu reyna. Því má færa fyrir því gild rök að það að hafa öryggisákvæði af því tagi sem hér er lagt til geti í framtíðinni aukið líkurnar á því að menn treysti sér til þess að láta reyna á kosti sameiningar. Frumvarpið mun einnig auka lýðræðislegan rétt landsmanna til þess að ákveða sjálfir hvernig þeir vilja stjórna og haga þeirri stjórnsýslueiningu sem sveitarstjórn er.

Á liðnum árum hefur stefna stjórnvalda verið að sameina sveitarfélög í því augnamiði að gera þau að stærri og öflugri einingum. Stefnan á rætur að rekja til þeirrar kenningar að stærri einingar séu hagkvæmari en litlar, auk þess sem hægt sé að veita borgurunum vandaðri stjórnsýslu og sömuleiðis betri og fjölbreyttari þjónustu í stærra sveitarfélagi.

Stærð stjórnsýslueininga ræðst af þeim verkefnum sem einingin á að sinna og einnig af þeim lögum sem stjórnsýslan vinnur eftir.

Bent hefur verið á að íslensk sveitarfélög séu fámennari en sveitarfélög annars staðar á Norðurlöndunum en að sama skapi er hlutur íslensku sveitarfélaganna af samneyslunni mun minni en hlutur sveitarfélaganna annars staðar á Norðurlöndunum. Í riti Gunnars Helga Kristinssonar, Staðbundin stjórnsmál, kemur fram að íslensku sveitarfélögin eru ekki nema hálfdrættingar á við norrænu sveitarfélögin. Stærstur hluti opinberrar þjónustu annars staðar á Norðurlöndunum er í höndum sveitarfélaganna, annaðhvort grunnsveitarfélaganna eða millistjórnsýslustigsins. Í sömu bók er birt sú niðurstaða úr könnun sem gerð var árið 2000 að íbúar smæstu sveitarfélaga landsins væru miklum mun ánægðari en Reykvíkingar með alla þjónustu sveitarfélagsins. Þá var sama hvort spurt var almennt út í þjónustuna, félagsþjónustuna, skólamálin eða bygginga- og skipulagsmál.

Helsti rökstuðningur við sameiningu sveitarfélaga er vel að merkja ekki að sveitarfélögin ráði ekki við núverandi verkefni og reglur stjórnsýslunnar heldur miklu frekar að fjölga eigi verkefnum sveitarfélaganna. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að stjórnsýslulög hafa tekið litlum breytingum frá árinu 1993 og sama á við um upplýsingalög frá árinu 1996. Ekki hefur borið á því að sveitarfélög sem á að sameina sækist mjög eftir auknum verkefnum. Miklu meiri áhersla er hjá minni sveitarfélögum á að fá aukið fé til núverandi verkefna.

Það sem félagsmálaráðuneytið hefur haft fram að færa hefur ekki verið neitt handfast um hvaða verkefni eigi að flytja til sveitarfélaganna, heldur meira verið vangaveltur um flutning á hinum og þessum verkefnum og minna um hvernig eigi að fjármagna ný verkefni sveitarfélaganna. Helstu verkefni sem eru til skoðunar eru nærþjónustuverkefni á sviði heilbrigðis- og öldrunarþjónustu og málefni fatlaðra.

Það er tímabært að taka tillit til þess augljósa munar sem er á sveitarfélögum í landinu og að þeim ekki ætlandi að leysa af hendi sömu verkefni með sama hætti. Mörg sveitarfélög hafa gert með sér verkefna- og þjónustusamninga án þess að sameinast. Aðstaða og geta fámennra og dreifbýlla sveitarfélaga til að taka að sér verkefni er allt önnur en borgarsamfélagsins Reykjavíkur. Það er einfaldlega óskynsamlegt að þessum gjörólíku stjórnsýslueiningum sé ætlað að starfa eftir sama regluverki og leysa sömu verkefni af hendi.

Ljóst er að þó að boðaðar sameiningar nái fram að ganga skiptir það litlu máli um getu sveitarfélaga til að taka við auknum verkefnum. Í þessu sambandi má benda á að mjög vafasamt er að íbúar Hólmanvíkurhrepps, sem eru 462, og hinir 117 íbúar Kaldrananeshrepps, þar sem þorpið Drangnes er, geti vænst þess að nýtt sameinað sveitarfélag geti tekið að sér ný verkefni þó svo að tillaga nefndar félagsmálaráðherra um sameiningu sveitarfélaga í Strandasýslu verði að veruleika. Þá yrðu íbúarnir 579 í sameinuðu sveitarfélagi. Í góðri færð tekur um þrjár klukkustundir að keyra sveitarfélagið enda á milli. Hafa verður í huga að umrædd sameining getur einungis leitt til þess að sveitarstjórnirnar verða óskilvirkari vegna þess að fulltrúar í nefndum og ráðum yrðu að ferðast um langan veg. Þess vegna gæti verið jafnvitlegt að sameinast lengra suður og jafnvel alla leið til Reykjavíkur, en úr botni Hrutafjarðar til höfuðborgarinnar er um tveggja klukkustunda akstur.

Tillögur eru uppi um að til verði ný sveitarfélög þar sem liðlega 200 km verða á milli byggðakjarna. Einhvers staðar hljóta að vera skynsamleg mörk fyrir því hve langt getur verið á milli byggðakjarna innan sama sveitarfélags.

Ef stóra sameiningin á Eyjafjarðarsvæðinu verður samþykkt mun það að öllum líkindum leiða til þess að ekki verði kjörnir fulltrúar frá öllum kaupstöðum og byggðarlögum í nýrri sameinaðri sveitarstjórn og örugglega margir byggðakjarnar sem ekki munu eiga neina fulltrúa í nefndum og ráðum hins nýja sveitarfélags. Þetta getur leitt til þess að minni byggðakjarna skorti málsvara og að ekki verði tekið tillit til sérhagsmuna þeirra. Má nefna í þessu sambandi að dæmi eru um að mjög óhönduglega hafi tekist til við úthlutun byggðakvóta í stóru nýlega sameinuðu sveitarfélagi þar sem enginn sveitarstjórnarfulltrúi hefur komið frá því byggðarlagi sem umræddur byggðakvóti var ætlaður. Leiddi ókunnugleiki til þess að aflaheimildum var ráðstafað að mestu leyti til aðila sem búsettir voru utan viðkomandi byggðakjarna.

Yfirlýst markmið sameiningar sveitarfélaga er að færa völd og ákvarðanatöku heim í hérað og þess vegna ætti að gera að einhverju leyti ráð fyrir hverfastjórnsýslu við mjög stórar landfræðilegar sameiningar.

Komið hafa fram tillögur um starfrækslu svæðisbundinna hverfafélaga og bæjarfélaga til þess að tryggja staðbundna hagsmuni. Hætt er við að það leiði til þriðja stjórnsýslustigs, þ.e. að til yrðu stór sveitarfélög með fjölda landsvæðabundinna hagsmunasamtaka með óskilgreint hlutverk í stjórnkerfinu.

Ef framangreind markmið stjórnvalda um öflugri og betri stjórnsýslueiningar ganga eftir með sameiningu sveitarfélaga eru litlar líkur á að meiri hluti íbúa vilji slíta vel heppnaðri sameiningu. Ef hins vegar þessi yfirlýstu markmið nást ekki er nauðsynlegt að hafa ákvæði í lögum þar sem íbúum verður gefinn kostur á að komast út úr skipulagi sem þeir telja að sé byggðarlaginu ekki til framdráttar.

Við lögfestingu þessa frumvarps yrði þeim sveitarfélögum sem hafa sameinast veitt aðhald til þess að þau gæti hagsmuna fámennra byggðarlaga sem hafa gengið til sameiningar. Samþykkt frumvarpsins mun án nokkurs efa leiða til þess að íbúar sem standa frammi fyrir kosningu um að sameinast inn í stórt sveitarfélag munu verða jákvæðari í garð sameiningar en ella.