

Þingsályktun

um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Alþingi ályktar, sbr. sveitarstjórnarlög, að fram til ársins 2033 skuli unnið að sveitarstjórnarmálum í samræmi við eftirfarandi stefnumótandi áætlun.

Áætlunin taki mið af og verði hluti af heildstæðri samþættri stefnu í samgöngumálum, fjarskiptamálum og byggðamálum og gerð í samræmi við samþykktar áætlanir á vegum Alþingis og ríkisstjórnar.

Stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga feli jafnframt í sér aðgerðaáætlun til næstu fimm ára.

I. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ FYRIR ÁRIN 2019–2033

Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmæta-sköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið áætlana í samgöngu- og sveitarstjórnarmálum:

- Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins.
- Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt.

Helsta viðfangsefni áætlunar í málefnum sveitarfélaga verði að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt verði sett fram leiðarljós í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði.

Áætlunin byggist enn fremur á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún taki mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega verði horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í fjármálaáætlun, lögbundinni byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Þá verði m.a. horft til samgönguáætlunar, fjarskiptaáætlunar og landsskipulagsstefnu. Við mótun áætlunarinnar verði ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

1. Markmið og áherslur.

1.1. Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.

Mælikvarðar:

- Ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa.
- Skuldaviðmið A-hluta sveitarsjóða verði ekki hærra en sem nemur 100%.
- Lýðfræðilegir veikleikar (sjá byggðaáætlun).
- Lýðræðisleg þátttaka íbúa, m.a. mæld í kjörsókn, fjölda íbúafunda og opinna kynningarfunda, sértækum samráðsverkefnum og skoðanakönnunum, aukist á milli almennra sveitarstjórnarkosninga.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfbærni:

Sveitarfélögin á Íslandi verði öflugar og sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar sem verði ein meginstoð velferðar íbúanna.

Sjálfbærni verði leiðarljós stefnumörkunar fyrir sveitarstjórnarstigið en hún nær til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins. Unnið verði markvisst að mótun sameiginlegs skilnings um hvað felist í sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins.

Tryggja beri fjárhagslega og rekstrarlega getu einstakra sveitarfélaga til að standa til lengri tíma undir lögbundinni þjónustu við íbúana, innviðauppbýggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins.

Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.

Sveitarfélög hafi ávallt nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, svo sem aukna sérhæfingu, breytta aldurssamsetningu, búferlaflutninga, tæknibreytingar, þróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, lýðheilsุมál o.fl.

Lýðræði og mannréttindi:

Sveitarstjórnarstigið verði hornsteinn lýðræðis og mannréttinda.

Umbætur á sveitarstjórnarstigi miði að því að styrkja lýðræðislega þátttöku íbúa og auka virkni og aðkomu þeirra að ákvarðanatöku og stefnumótun.

Jafnréttis- og mannréttindasjónarmið, m.a. með vísan til alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, verði höfð að leiðarljósi í allri stefnumótun og lagasetningu.

1.2. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Mælikvarðar:

- Málum um rétt og skyldur sveitarfélaga sem fara fyrir dómstóla og fjallað er um á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga og fyrir lögbundnum úrskurðarnefndum á sviði sveitarstjórnarmála fækki milli almennra sveitarstjórnarkosninga.
- Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarvalds er varðar rétt eða skyldu manna verði helmingi færri við árslok 2030 en við árslok 2020.
- Ágreiningsmál sem gerð er sérstök grein fyrir í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi, sbr. 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, verði innan við fimm á hverju ári.
- Öll sveitarfélög bjóði íbúum upp á að nýta sér Ísland.is eða sambærilega þjónustu.
- Ánægja íbúa með þjónustu sveitarfélaga, sem byggist á samræmdum og viðurkenndum mælingum, minnki ekki á milli mælinga.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfstjórn sveitarfélaga:

Gætt verði að sjálfstjórn sveitarfélaga og rétti þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Meginsjónarmið Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga verði leiðandi við alla stefnumótun.

Náið samráð verði um málefni sveitarfélaga og gagnkvæm virðing ríki í samskiptum ríkis og sveitarfélaga um hlutverk, ábyrgð og skyldur aðila. Verka- og ábyrgðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga við veitingu opinberrar þjónustu verði skýr og þjónustukröfur metnar og vel skilgreindar.

Tryggt verði að sveitarfélög uppfylli allar laga- og reglugerðarskyldur sínar og þannig verði jafnræðis gætt gagnvart íbúum alls landsins. Það komi þó ekki í veg fyrir aðlögun að staðbundnum þörfum og möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustu.

Við setningu laga og reglugerða um málefni sveitarfélaga verði leitast við að hafa svigrúm einstakra sveitarfélaga eins mikið og kostur er með hliðsjón af þörfum íbúanna.

Heildarhagsmunir, þróun og nýsköpun:

Ávallt verði litið til heildarhagsmuna sveitarstjórnarstigsins, sem annars tveggja handhafa hins opinbera stjórnvalds, fremur en sérgreindra hagsmuna einstakra sveitarfélaga miðað við núverandi sveitarfélagaskipan.

Sveitarfélög verði í stakk búin til að takast á við samfélagsbreytingar og byggðaðróun. Þau búi yfir afli til uppbyggingar og sóknar til hagsbóta fyrir íbúa sína og landsmenn alla.

Tækifæri til hagnýtingar nýjustu tækni og þekkingar verði nýtt, svo sem við þróun stjórnarsýslu, rekstur þjónustu og nýsköpun.

Sveitarfélög leitist við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, óháð stærð eða landfræðilegum aðstæðum.

Horft verði til þess að eftir því sem umfang sveitarstjórnarstigsins eykst, því mikilvægari verður ábyrgð þess á opinberum fjármálum og efnahagsstjórn.

1.3. Samstarf um framkvæmd áætlunarinnar og samráð um málefni sveitarfélaga.

Alþingi ályktar að náið samráð milli ríkisins í heild, einstakra ráðuneyta, Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga sé mikilvægt við framkvæmd stefnumörkunar þessarar. Með því móti verði tryggt samhæfing við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og náið samstarf ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd áætlunarinnar. Í því sambandi verði eftirfarandi haft til hliðsjónar:

- a. Árlegur samráðsfundur fulltrúa ríkisstjórnar og fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfsráði, sbr. 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.
- b. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. sömu greinar, fundi að lágmarki einu sinni í mánuði.
- c. Alþingi verði reglulega gefin skýrsla um framkvæmd áætlunarinnar og álitafni sem til umræðu eru á hverjum tíma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- d. Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin, verði eftt og tryggt að samantekið yfirlit yfir kostnaðarmatið sé birt árlega.
- e. Fram fari kerfisbundnar rannsóknir, fræðsla, miðlun upplýsinga og alþjóðlegur samanburður um sveitarstjórnarstigið.
- f. Fram fari reglulega stöðluð mæling á sjálfbærni sveitarfélaga þar sem samspil tekna og gjalda verði skoðað, sem og fjárhagsleg afkoma til skemmri og lengri tíma.

g. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga fari reglulega yfir stefnumörkun sambandsins og áherslur eins og þær koma fram á hverjum tíma með það að markmiði að samþætta þær reglulegu endurmati þessarar áætlunar og öðrum verkefnum sem ráðuneytið kann að vilja taka upp.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hafi yfirumsjón með framkvæmd áætlunarinnar í samstarfi við einstök ráðuneyti, eftir því sem við á, og Samband íslenskra sveitarfélaga.

II. AÐGERÐAÁÆTLUN 2019–2023

Alþingi ályktar að unnið skuli í samræmi við eftirfarandi fimm ára aðgerðaáætlun til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga.

1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni.

Lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022, en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2020–2026.

2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar.

Verkefnismarkmið: Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2019–2026.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra.

Unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir.

Gistináttagjald verði fært til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna.

Heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði lokið fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar árið 2022 og breytingar á grundvelli þeirrar endurskoðunar verði innleiddar í áföngum á því kjörtímabili sem lýkur árið 2026. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

4. Fjármál og skuldaviðmið.

Verkefnismarkmið: Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga.

Viðmið fyrir A-hluta verði 100% frá 1. janúar 2027, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til 1. janúar 2037 til að ná nýju viðmiði. Forsendur fyrir skilgreiningu skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga verði yfirfarnar, sem tryggja gagnsæi og áreiðanleika varðandi mat á fjármálum einstakra sveitarfélaga. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum.

Þá verði unnið á grundvelli ráðherraskipaðrar nefndar um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, m.a. er varðar fjármálareglur skv. 64. gr. sömu laga.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög.

Tímabil: 2020.

5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að móta aðgerðaáætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Með aðgerðaáætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Tekin verði m.a. afstaða til tilfærslu á þjónustu við aldraða og rekstri framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga.

Komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Verkefnið taki mið af reynslu sem fengist hefur með sambærilegum verkefnum hérlendis sem erlendis.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

6. Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Tillögur ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna verði hafðar til hliðsjónar við mótun tillagna um stöðu og framtíð þeirra.

Hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna. Skýrðar verði reglur um byggðasamlög, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Landshlutasamtök sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

7. Samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaga og rétt þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Unnið verði að því að greina kosti þess að koma á fót nefnd eða gerðardómi að norrænni fyrirmynd sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og ekki eru falin öðrum stjórnvöldum til úrlausnar. Fjalla þyrfti m.a. um áhrif þess ef niðurstöður nefndar eða gerðardóms yrðu bindandi fyrir ríkisvaldið og sveitarfélögin og niðurstaða um samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeim tilteknu álitamálum yrði endanleg. Áður en afstaða væri tekin til tillögu í þessum efnum þyrfti að liggja fyrir skýr afmörkun á því hvaða álita- og ágreiningsefni féllu þar undir. Stofnun slíkrar nefndar eða gerðardóms kæmi þó ekki í veg fyrir að aðilar leituðu til dómstóla.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

8. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Verkefnismarkmið: Að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks.

Unnið verði að greiningu á starfsaðstæðum og starfskjörum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum hér á landi og niðurstaðan borin saman við aðstæður annars staðar á Norðurlöndum. Sérstaklega verði hugað að orsökum mikillar endurnýjunar í ljósi þess að stór hluti kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur eftir að hafa setið eitt kjörtímabil.

Byggt á þeirri greiningu verði metið hvort gefa beri út samræmdar viðmiðanir um greiðslur og önnur réttindi kjörinna fulltrúa fyrir störf sín.

Unnin verði jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni, með markmiðum og mælikvörðum, fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga.

Ábyrgð: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samstarfsaðilar: Félagsmálaráðuneytið, Jafnréttisstofa og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

9. Lýðræðislegur vettvangur.

Verkefnismarkmið: Að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi.

Komið verði á fót lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaga til að tryggja íbúum sveitarfélaga og þeim sem njóta þjónustu þeirra möguleika á að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Í því skyni verði vettvangurinn markvisst nýttur til að þróa aðferðir, verklag og leiðir til að hagnýta stafrænar lausnir.

Komið verði á fót tilraunaverkefni í nokkrum sveitarfélögum sem miði að því að prófa ólíkar leiðir til að fá íbúa til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun fyrir nærsamfélagið. Meðal annars verði skoðað hvernig hægt sé að styrkja og viðhalda þátttöku og aðkomu íbúa að málefnum sem varða nærumhverfi þeirra í dreifbýli og/eða fjölkjarnasveitarfélögum.

Metin verði þörf fyrir breytingar á sérreglum í tilraunaskyni um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga, sbr. 132. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ábyrgð: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samstarfsaðilar: Forsætisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Tímabil: 2020–2022.

10. Stafræn stjórnsýsla sveitarfélaga.

Verkefnismarkmið: Að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga.

Ráðist verði í átak til að efla stafræna stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga. Áhersla verði á að hagnýta þá upplýsingatækniinnviði sem byggðir hafa verið upp og þekkingu á stafrænum lausnum hins opinbera.

Komið verði á miðlægu samstarfi milli sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímatækni til að bæta þjónustu, samskipti við íbúa og nýsköpun í opinberri stjórnsýslu.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, forsætisráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og einstök sveitarfélög.

Tímabil: 2020–2022.

11. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Verkefnismarkmið: Að auka fjölbreytni í atvinnulífi um allt land og bæta forsendur fyrir jöfn tækifæri sveitarfélaga óháð stærð og staðsetningu til sjálfbærs vaxtar.

Samhliða stefnumörkun þessari verði ráðist í átak til að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Með því móti verði leitast við að styrkja atvinnugrundvöll í nýsameinuðum sveitarfélögum víða um land og nýta um leið stafræna innviði. Unnin verði greining sem nýtist við að móta aðgerðaáætlun um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Öll ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2020–2022.

Samþykkt á Alþingi 29. janúar 2020.