

## Íslenska sveitarstjórnarstigið Viðhorf stjórnmalamanna

### Inngangur

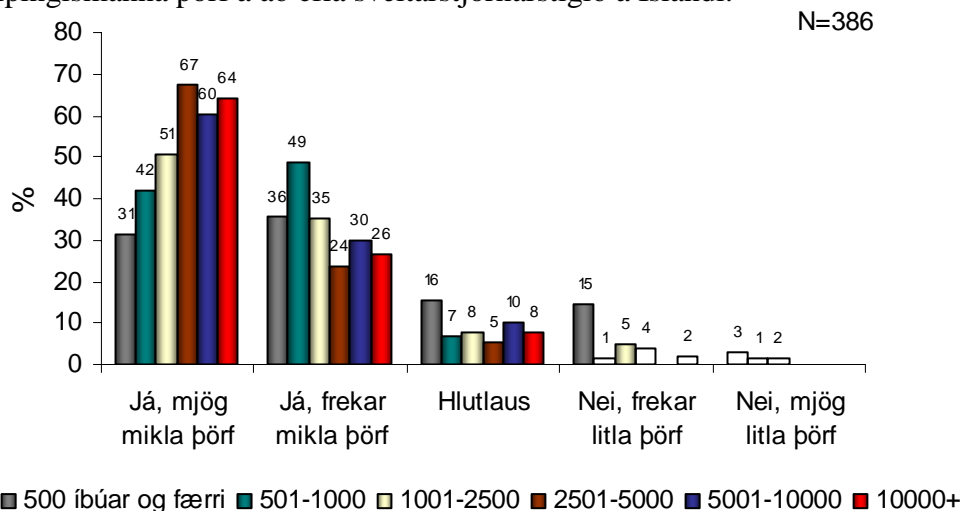
Rannsókn á viðhorfum stjórnmalamanna til íslenska sveitarstjórnarstigsins var unnin af **Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst** að beiðni félagsmálaráðuneytisins vorið 2006. Markmiðið var að kanna viðhorf stjórnmalamanna í sveitarfélögum og á Alþingi til málefna sem varða sveitarfélögin. Könnunin var þýðiskönnun og náði til allra alþingismanna, sveitarstjórnarmanna og framkvæmdastjóra sveitarfélaga í landinu. Um var að ræða vefkönnun sem framkvæmd var á tímabilinu 5. apríl til 7. maí 2006. Alls náðist til 689 einstaklinga. Svör bárust frá 405 og svarhlutfall því 58,8%. Telst það mjög vel við unandi í könnun sem þessari. Könnunin innihélt 22 spurningar um málefni sveitarfélaganna auk bakgrunnsspurninga. Megináhersla var á greiningu svara við spurningum eftir búsetu stjórnmalamanna eftir kjördæmum, stærð sveitarfélags sem stjórnmalamaður á lögheimili í og hvort viðkomandi er sveitarstjórnarmaður eða alþingismaður.

### Helstu niðurstöður

Hér verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsóknarinnar en rannsóknarskýrsluna í heild sinni má nálgast á vefsíðu Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Bifröst <http://rannsoknamidstod.bifrost.is> og á vefsíðu félagsmálaráðuneytisins [www.felagsmalaraduneyti.is](http://www.felagsmalaraduneyti.is)

### Þarf að efla sveitarstjórnarstigið?

Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar telur mikill meirihluti sveitarstjórnar- og alþingismanna þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi.

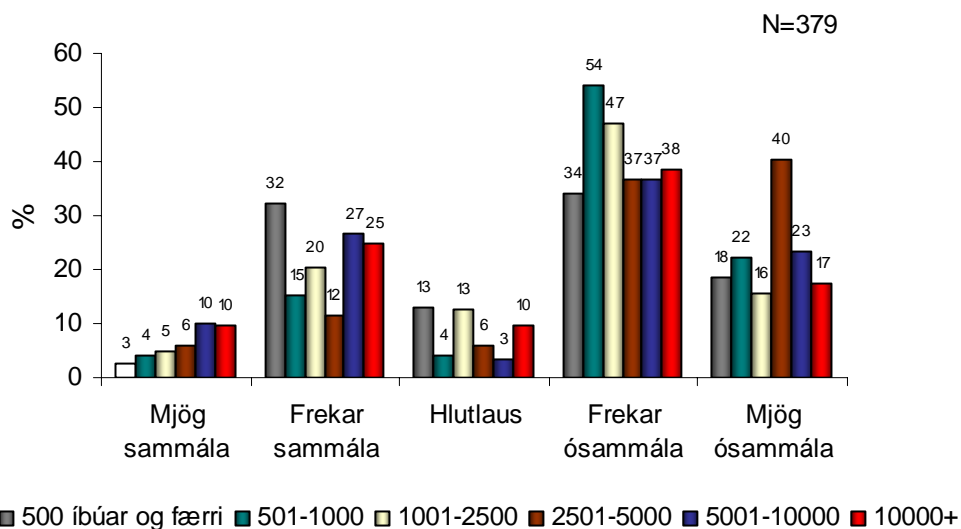


Mynd 1 Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga.

Afstaðan virðist almennt tengjast stærð sveitarfélaga, sjá mynd 1, sem stjórnmalamenn koma úr og er minnst afgerandi hjá stjórnmalamönnum sem búsettir eru í sveitarfélögum með 500 íbúa og færri. Mennt virðast þannig síður hallir undir þörfina á eflingu sveitarstjórnarstigsins eftir því sem sveitarfélagið sem þeir búa í er fámennara.

### Ráða sveitarfélögin við verkefni sín?

Meirihluti svarenda er ósammála þeirri fullyrðingu að sveitarfélögin séu nægilega öflug til að standa undir núverandi lögbundnum verkefnum.

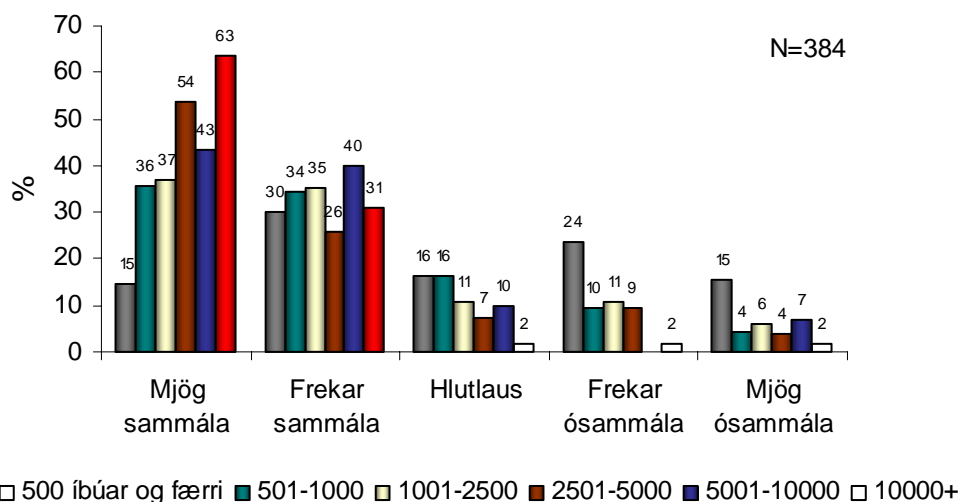


Mynd 2 Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga.

Þegar svör eru greind eftir stærð sveitarfélaga, sjá mynd 2, kemur fram að sveitarfélög með íbúa á bilinu 500-1.000 og 2.500-5.000 eru hvað eindregnust í afstöðu sinni. Þetta gæti bent til að sveitarfélög af þeirri stærðargráðu eigi í vandkvæðum með að mæta kröfum íbúa sinna um þjónustu, fremur en allra minnstu sveitarfélögin. Athyglisvert er að 35% þeirra sem búa í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa telja sveitarfélögin nægilega öflug.

### Of mörg og of smá sveitarfélög?

Meirihluti stjórnámanna telur að fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi valdi því að sveitarstjórnarstigið sé veikara en ella.



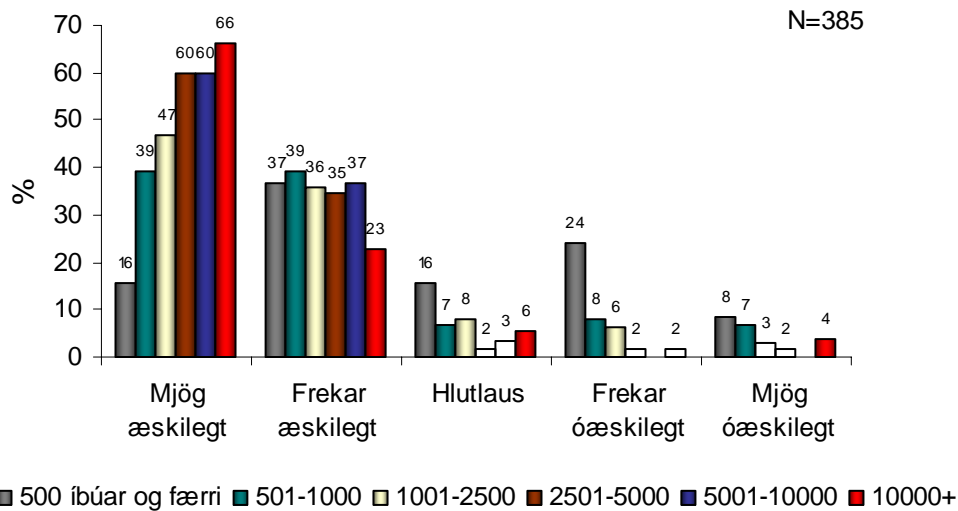
Mynd 3 Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella. Dreifing svara greind eftir stærð sveitarfélaga.

Viðhorfið til þessarar fullyrðingar er mjög tengt stærð sveitarfélags. Í litlu sveitarfélögum eru álíka margir sammála henni og ósammála (45% sammála og

39% ósammála) í sveitarfélögunum af stærðinni 2.500-5.000 íbúar eru samsvarandi tölur 79% sammála og 13% ósammála og í allra stærstu sveitarfélögunum er hlutfallið 94% sammála og 4% ósammála.

### Fleiri verkefni til sveitarfélaga?

Þrír af hverjum fjórum telja æskilegt að sveitarfélögin taki við fleiri verkefnum frá ríkinu. Stjórnámamenn af höfuðborgarsvæðinu taka eindregnasta afstöðu með og alþingismenn taka mun skýrari afstöðu með en sveitarstjórnarmenn. Á mynd 4 eru svörin greind eftir stærð sveitarfélaga sem stjórnámamenn koma úr.

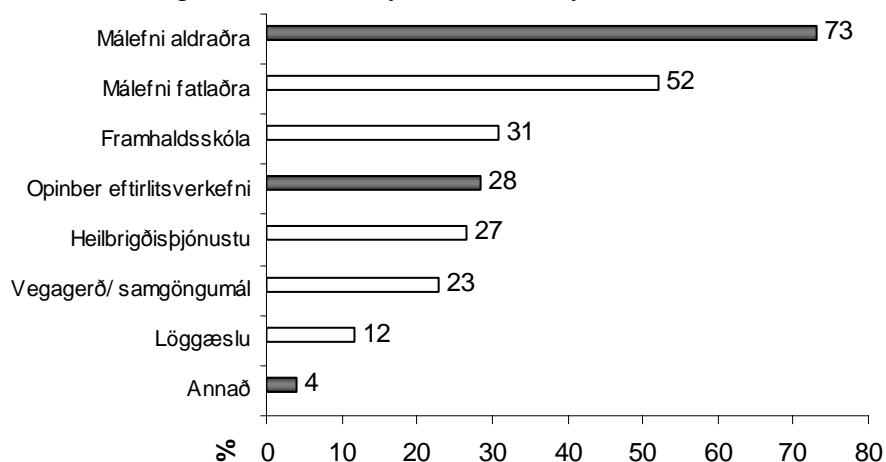


Mynd 4 Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu? Dreifing svara greind eftir stærð sveitarfélaga.

Stjórnámamenn búsettir í sveitarfélögum með fleiri en 2.500 íbúa eru mjög afdráttarlausir í þeirri afstöðu að æskilegt sé að sveitarfélögin taki við fleiri verkefnum frá ríkinu. Þeir sem skera sig úr hér eru íbúar í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa. Þó er þar naumur meirihluti sem telur æskilegt að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaganna. Þar eru einnig flestir hlutlausir, eða 16%.

### Hvaða verkefni?

Í könnuninni voru stjórnámamenn beðnir um að merkja við þrjá málaflokka sem þeir teldu að sveitarfélögin ættu að taka yfir frá ríki, mynd 5.

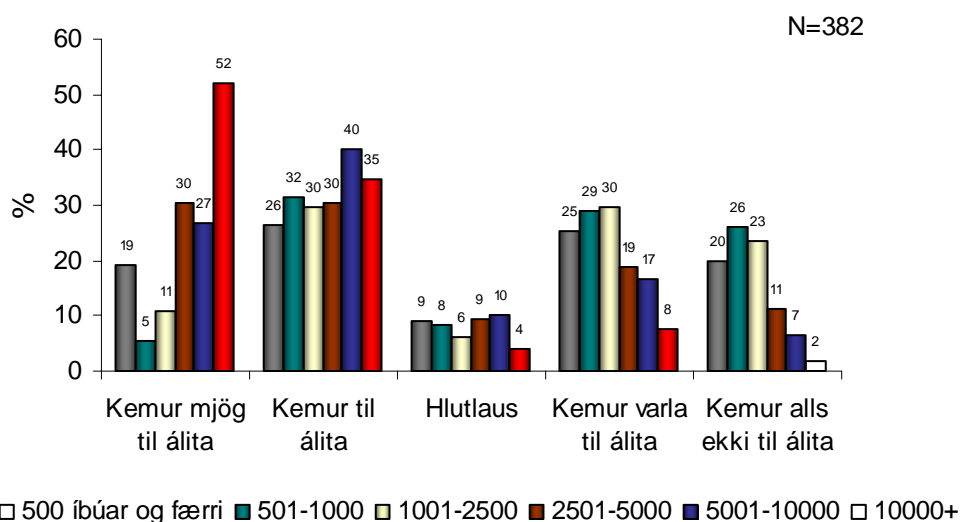


Mynd 5 Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera?

Niðurstaðan er afgerandi. Málefni aldraðra og fatlaðra eru þeir tveir málaflokkar sem stjórnámálamenn telja frekar að eigi heima hjá sveitarfélögum en ríki. Minni áhugi er á öðrum málaflokkum sem koma nokkuð svipað út og áhuginn er hvað minnstur þegar kemur að löggæslunni.

### Tvöfalt kerfi sveitarfélaga?

Þegar spurt var um afstöðu til þess að komið yrði á tvöföldu kerfi sveitarfélaga (þ.e. að þau fjölmennari tækju yfir fleiri verkefni á meðan þau fámennari gerðu það ekki) komu í ljós mjög skiptar skoðanir. Tæp 90% stjórnámálamanna af höfuðborgarsvæðinu er hlynntur tvöföldu kerfi á meðan rétt rúm 50% stjórnámálamanna úr Suðurkjördæminu og minna en helmingur úr öðrum landsbyggðarkjördæmum er sama sinnis. Munur er á viðhorfum, sjá mynd 6, eftir því úr hversu fjölmennum sveitarfélögum stjórnámálamenn koma.

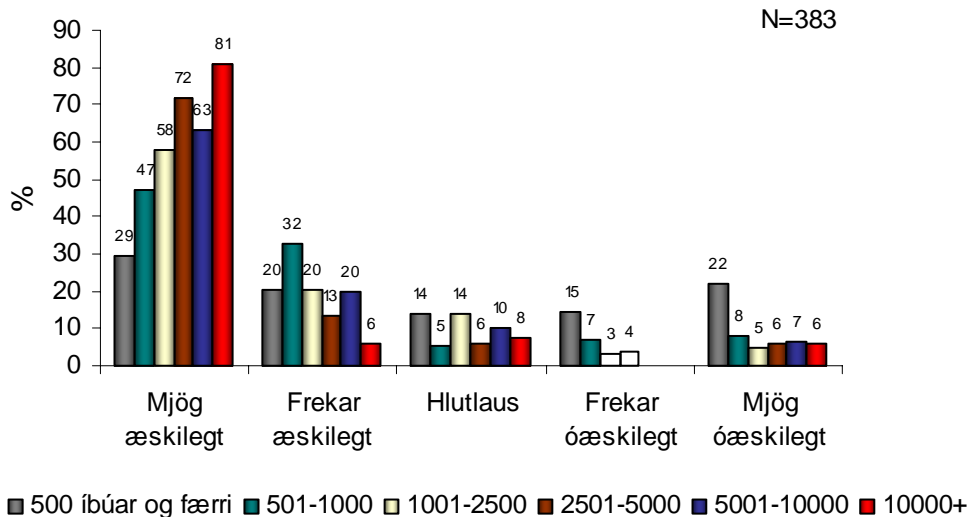


**Mynd 6** Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu? Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga.

Meirihluti stjórnámálamanna úr sveitarfélögum með fleiri en 2.500 íbúa telur koma til álita að koma á tvöföldu kerfi. Afstaðan er mest áberandi hjá þeim sem koma úr sveitarfélögum með yfir 10.000 íbúa. Athyglisvert er að skoða afstöðu þeirra sem búa í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa, en þar skiptast menn í jafnar fylkingar gagnvart tvöföldu kerfi sveitarfélaga. Skoðanir voru jafnframt mjög skiptar um hvort til álita komi að stofna sérstakt millistjórnsýslustig, nema helst að alþingismenn eru nokkuð eindregið þeirrar skoðunar, tæp 70%, að það komi ekki til álita að koma á þriðja stjórnsýslustiginu.

### Á að breyta lágmarksíbúatölu sveitarfélaga?

Könnun þessi bendir ótvírætt til þess að stjórnámálamenn telji að æskilegt sé að hækka lágmarksíbúatölu sveitarfélaga. Á mynd 7 má sjá skýra tengingu viðhorfs við stærð.

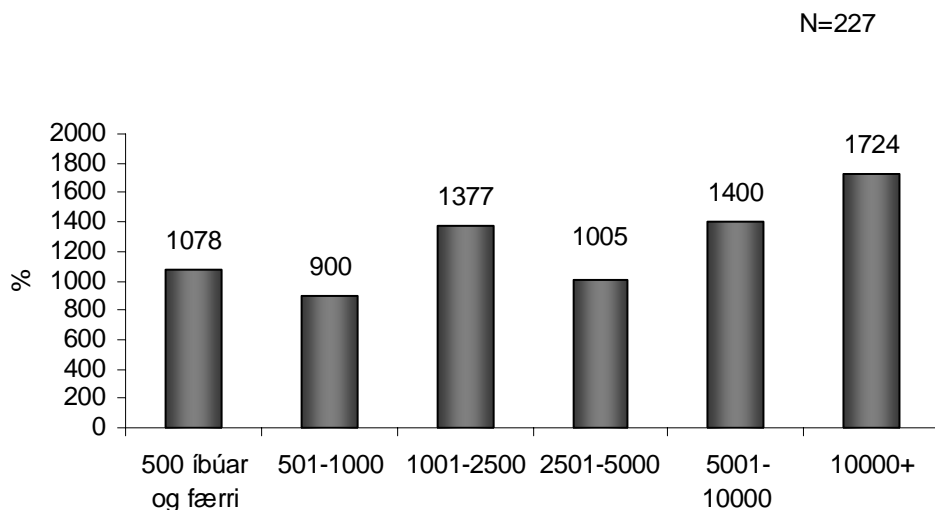


**Mynd 7** Telur þú æskilegt að breyta lögum um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga og hækka hana úr 50 íbúum? Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga.

Mikill meirihluti stjórnámálanna úr sveitarfélögum með fleiri en 500 íbúa, eða um og yfir 80%, telur æskilegt að breyta lögum um lágmarksíbúatölu. Langminnstur er stuðningurinn við hækkun lágmarkstölu í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa. Þó eru fleiri þar með en á móti eða 49% á móti 37%.

### Æskileg lágmarksíbúatala sveitarfélaga?

Helmingur þeirra sem tilgreindu hvaða lágmarksíbúatala ætti að vera við lýði nefndi tölur á bilinu 500-2.500. Fjórir af hverjum tíu nefndu lágmarkstölu á bilinu 100-500 íbúar. Aðrir nefndu hærri tölur. Á mynd 8 eru svörin greind eftir stærð sveitarfélaga.



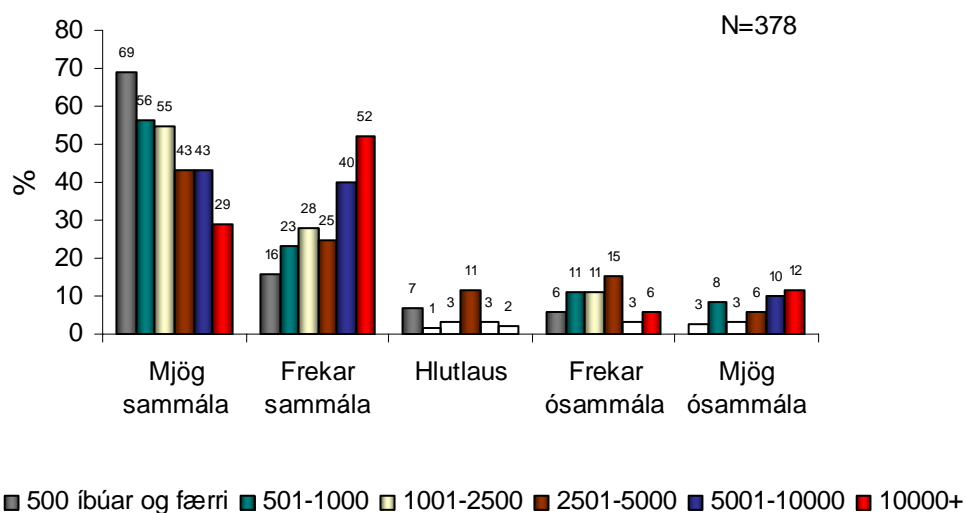
**Mynd 8** Ef þú telur æskilegt að breyta lögum um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga, hvaða lágmarkstölu telur þú æskilegasta? Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga. Myndin sýnir meðaltal svara sem gefin voru.

Þeir sem nefna lægsta meðaltalið eru stjórnámálmennt sem koma úr sveitarfélögum með 500-1.000 íbúa (900) og þeir sem nefna hæsta meðaltalið eru íbúar stærstu sveitarfélaganna (1724). Viðhorf stjórnámálanna almennt virðast ekki tengjast að öðru leyti stærð sveitarfélaganna sem þeir eru búsettir í. Frekari greining dró fram að stjórnámálmennt af höfuðborgarsvæðinu nefna að meðaltali hærri lágmarksíbúatölu en

stjórnámálameinn af landsbyggðinni. Það er í samræmi við þá skoðun að landfræðilegir möguleikar til að mynda stórt sveitarfélag á landsbyggðinni eru takmarkaðri en á höfuðborgarsvæðinu.

### Á að leggja sameiningartillögur í dóm kjósenda?

Mikill meirihluti stjórnámálanna telur að tillögur um sameiningu sveitarfélaga skuli leggja í dóm kjósenda með atkvæðagreiðslu, eins og núverandi lög kveða á um. Dreifing svara var greind eftir stærð sveitarfélaga, sjá mynd 9.



Mynd 9 Tillögur um sameiningu sveitarfélaga á að leggja í dóm kjósenda með atkvæðagreiðslu. Dreifing svara eftir stærð sveitarfélaga.

Meirihluti stjórnámálanna úr öllum stærðum sveitarfélaga er hlynntur atkvæðagreiðslu um sameiningartillögur. Stjórnámálameinn úr fámennari sveitarfélögunum taka eindregnari afstöðu en þeir sem koma úr þeim fjölmennari. Ástæða þess gæti verið sú að íbúar þeirra sveitarfélaga geti vænst þess að standa frammi fyrir tillögum um að sameinast öðrum sveitarfélögum.

### Sameining eða samstarf?

Í könnuninni var athugað með tveimur áþekktum spurningum viðhorf til þess hvort hvetja eigi til sameiningar sveitarfélaga frekar en samstarfs þeirra og svo öfugt. Í ljós kom að skoðanir eru mjög skiptar hvað þetta varðar. Samantekið má segja að fjölmennari sveitarfélögin séu hlynntari sameiningu en þau fámennari. Fámennari sveitarfélögin eru síðan hlynntari samstarfi en fjölmennari sveitarfélögin. Alþingismenn eru frekar þeirrar skoðunar að hvetja eigi til sameininga heldur en samstarfs. Skoðanir sveitarstjórnarmanna eru skiptari í þessum efnum.

### Röksemdir með og móti sameiningum

Athuguð voru viðhorf stjórnámálanna til nokkurra röksemda með og á móti sameiningu sveitarfélaga. Almennt má segja að hin klassísku meðrök með sameiningum, þ.e. hagræðing, bætt þjónusta, öflugri stjórnsýsla og sterkari gerendur í atvinnu- og byggðamálum eigi meiri hljómgrunn á höfuðborgarsvæðinu, í stærri sveitarfélögum og meðal alþingismanna. Á hinn bóginn eigi þau rök sem lúta að því að lýðræðinu kunní að vera hætt með stækkuðum einingum mun frekar upp á pallborðið á landsbyggðinni, í smærri sveitarfélögum og hjá sveitarstjórnarmönnum.