



Háskólinn
á Akureyri

Íslensk sveitarstjórnarmál í brennidepli

*Staða sveitarstjórnarstigsins, verkefni,
skipan, íbúalýðræði og áhrif
efnahagshrunsins*

Könnun meðal sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna haustið 2011.

Unnið fyrir *Innanríkisráðuneytið* að frumkvæði *Nefndar um eflingu
sveitarstjórnarstigsins*.

Grétar Þór Eyþórsson og Sveinn Arnarsson

Janúar 2012

Háskólinn á Akureyri

Sólborg við Norðurslóð, 600 Akureyri. Sími: 460-8000.

Veffang: www.unak.is

ISBN 978-9935-437-00-6

Efnisyfirlit

1 INNGANGUR	6
1.1 Framkvæmd og heimtur.....	7
2 STAÐA SVEITARSTJÓRNARSTIGSINS	11
2.1 Staða sveitarstjórnarstigsins.....	11
3 VERKASKIPTING RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA	17
3.1. Á að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaga?.....	17
3.1.1. Hvaða verkefni ætti að flytja?.....	18
3.1.2. Reynslan af verkefnaflutningi.....	22
3.1.3 Aðrar hugmyndir um verkefnaflutning. Tvöfalt kerfi eða landshlutasamtök?.....	23
4 UM SKIPAN SVEITARFÉLAGA OG STÆRD	28
4.1. Lágmarksstærð sveitarfélaga og hugur til sameininga.....	28
4.2. Sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu.....	32
5 ÍBÚALÝÐRÆÐI	37
5.1. Íbúakosningar.....	37
5.2. Íbúalýðing.....	41
5.3. Mikilvægi verkfæra íbúalýðræðis.....	42
6 SVEITARFÉLÖGIN OG HRUNIÐ	45
6.1. Efnahagshrunið og reksturinn.....	45
6.2. Starfshættir eftir hrunið.....	49
7 KYNFERÐI, ALDUR OG FLOKKAR Í KÖNNUNINI	53
8 SAMANTEKT	56
9 HEIMILDASKRÁ	59
VIÐAUKAR	61
1 Spurningalistinn.....	61

Töflu og myndayfirlit

Tafla 1.1. Bakgrunnur þátttakenda	8
Tafla 1.2. Svarhlutfall með sveitarstjórnarmanna í nokkrum stærðarhópum sveitarfélaga.....	9
Mynd 2.1. Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? (%). Kannanir 2006 og 2011. ..	12
Mynd 2.2. Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	13
Mynd 2.3. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella. (%). Kannanir 2006 og 2011.	13
Mynd 2.4. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	14
Mynd 2.5. Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. (%). Kannanir 2006 og 2011.....	15
Mynd 2.6. Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.....	16
Mynd 3.1 Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu? (%). Kannanir 2006 og 2011.....	17
Mynd 3.2. Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	18
Mynd 3.3. Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Kannanir 2006 og 2011.	19
Mynd 3.4. Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Greint eftir stærð sveitarfélags. Kannanir 2006 og 2011.....	19
Mynd 3.5 Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Greint eftir stöðu. Kannanir 2006 og 2011.....	20
Mynd 3.6. Í hvaða röð myndirðu vilja flytja verkefnin til sveitarfélaga? Málaflokkar sem nefndir voru númer eitt, tvö eða þrjú í röðinni (%).	21
Mynd 3.7. Í hvaða röð myndirðu vilja flytja verkefnin til sveitarfélaga? Hlutfall þeirra málaflokka sem nefndir voru númer eitt í röðinni (%).	21
Mynd 3.8. Málefni fatlaðra voru flutt frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót. Ef þú treystir þér til að leggja mat á hvernig til hefur tekist með það verkefni langar okkur að biðja þig um að segja okkur hvort það hafi tekist vel eða illa (%).	22
Mynd 3.9. Málefni fatlaðra voru flutt frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót. Ef þú treystir þér til að leggja mat á hvernig til hefur tekist með það verkefni langar okkur að biðja þig um að segja okkur hvort það hafi tekist vel eða illa. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Hlutfall sem telur það hafa tekist mjög eða fremur vel og hlutfall þeirra sem telur það hafa tekist fremur eða mjög illa.	23
Mynd 3.10. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu? (%). Kannanir 2006 og 2011.	24
Mynd 3.11. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.....	25
Mynd 3.12. Ef þú telur koma til álita að mynda millistjórnsýslustig, teldir þú þá að það kæmi til álita að fela slíku stjórnsýslustigi önnur verkefni en sveitarfélögin hafa þegar með höndum, s.s. heilbrigðis- og öldrunarmál og málefni fatlaðra? Könnun 2006.	25

Mynd 3.13. Telur þú það koma til álita að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, enda hefðu þau til þess heimildir og formlegt umboð? (%) Könnun 2011.	26
Mynd 3.14. Telur þú það koma til álita að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, enda hefðu þau til þess heimildir og formlegt umboð? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Hlutfall sem telur málið koma til álita og hlutfall þeirra sem telur það ekki koma til álita.	27
Mynd 4.1. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögunum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð? (%) . Kannanir 2006 og 2011.	29
Mynd 4.2. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögunum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	29
Mynd 4.3. Ef þú ert á þeirri skoðun að í lögunum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélags, hvaða lágmarkstölu myndir þú telja æskilega? Meðaltöl uppgefnar stærðar eftir heild, stærð sveitarfélags og stöðu.	30
Mynd 4.4. Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga. (%) . Kannanir 2006 og 2011.	31
Mynd 4.5. Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	31
Mynd 4.6. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? (%) . Kannanir 2006 og 2011.	32
Mynd 4.7. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	33
Mynd 4.8. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? Greint eftir kjördæmi. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.	34
Mynd 4.9 Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. (%) . Kannanir 2006 og 2011.	34
Mynd 4.10. Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Breyting milli kannana 2006 og 2011 (%)	35
Mynd 4.11. Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. Greint eftir kjördæmum. Breyting milli kannana 2006 og 2011 (%)	36
Mynd 5.1. Það er æskilegt að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál í sveitarfélagi með fleiri íbúakosningum. (%)	37
Mynd 5.2. Það er æskilegt að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál í sveitarfélagi með fleiri íbúakosningum. (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.	38
Mynd 5.3. Íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi fyrir sveitarstjórnir. (%)	39
Mynd 5.4. Íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi fyrir sveitarstjórnir. (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.	39
Mynd 5.5. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir því að 20% kosningabærra manna í sveitarfélögum geti óskað eftir almennri atkvæðagreiðslu. Sveitarstjórnir geta þó ákveðið herra hlutfall, allt að 33%. Hvað telur þú vera eðlileg efri mörk í þessu sambandi? Meðaltöl af uppgefnu hlutfalli: Allir, eftir stærð sveitarfélags og stöðu.	40
Mynd 5.6. Það kemur til álita að gera niðurstöður íbúáþinga bindandi fyrir sveitarstjórnir. (%)	41
Mynd 5.7. Það kemur til álita að gera niðurstöður íbúáþinga bindandi fyrir sveitarstjórnir. (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.	42

Mynd 5.8. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir á kvarðanum 1 – 7.	43
Tafla 5.1. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir eftir stærð sveitarfélags og stöðu á kvarðanum 1 – 7.	43
Mynd 5.9. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7.	44
Mynd 6.1. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%)	46
Mynd 6.2. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags.	46
Mynd 6.3. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%) . Greint eftir kjördæmi.	47
Mynd 6.4. Telur þú að efnahagshrunið hafi haft áhrif á rekstur þíns sveitarfélags til frambúðar? (%)	48
Mynd 6.5. Telur þú að efnahagshrunið hafi haft áhrif á rekstur þíns sveitarfélags til frambúðar? (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags.	48
Mynd 6.6. Telur þú að vinnubrögð í stjórnun þíns sveitarfélags hafi breyst í kjölfar efnahagshrunsins? (%)	49
Mynd 6.7. Telur þú að vinnubrögð í stjórnun þíns sveitarfélags hafi breyst í kjölfar efnahagshrunsins? (%) . Greint eftir stærð sveitarfélags.	50
Mynd 6.8. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati . Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7.	51
Tafla 6.1. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati . Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir stærð sveitarfélags.	51
Mynd 6.9. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati . Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir stærð sveitarfélags.	52
Mynd 7.1. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir kyni...	53
Mynd 7.2. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir aldri...	54
Mynd 7.3. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir flokki/framboði.	54

1 Inngangur

Óhætt er að fullyrða að á síðustu tveimur áratugum hafi hröð þróun orðið í íslenskum sveitarstjórnarmálum, að minnsta kosti í samanburði við áratugin þar á undan. Ekki aðeins hefur sveitarfélögunum fækkað verulega og þau almennt stækkað, heldur hafa tveir umfangsmiklir málaflokkar verið fluttir til þeirra frá ríkinu. Eftir kosningar um sameiningar sveitarfélaga í 185 sveitarfélögum af þáverandi 196 í nóvember 1993 fór af stað þróun í átt til sameininga sem fækkaði þeim um hartnær helming fram til ársins 2005. Það ár var sem hluti af sérstöku átaki kosið um sameiningar í alls 66 sveitarfélögum. Síðan hefur sveitarfélögum fækkað enn og eru í dag 76. Þeim hefur því fækkað um 120 síðan 1993 – eða um 61 prósent. Ljóst er því að veruleg fækkun hefur orðið á þessum tíma.¹ Árið 1996 voru málefni grunnskóla flutt að fullu frá ríki til sveitafélaga og nú síðast 2011 fóru síðan málefni fatlaðra sömu leið. Sveitarfélögin í landinu eru því mun færri og flest stærri en þau voru árið 1993 og hafa aukið hlutdeild sína í opinberum rekstri talsvert.

Á fyrsta áratug aldarinnar fór að vakna aukinn áhugi á því að efla tengsl kjósenda við kjörna fulltrúa á sveitarstjórnarstiginu. Hér má m.a. nefna íbúakosningar sem fram fóru og voru nýmæli. Árið 2001 var almenn atkvæðagreiðsla í Reykjavík um framtíð Vatnsmýrar og Reykjavíkurflugvallar og árið 2007 kusu Hafnfirðingar um deiliskipulagsbreytingar við álverið í Straumsvík. Almennt hefur áhugi og umræða um ýmsar myndir íbúalýðræðis aukist. Bankahrunið haustið 2008 og efnahagskreppan í kjölfar þess hafði líka áhrif á sveitarfélögin í landinu. Fjárhagsstaða margra sveitarfélaga var í uppnámi, tekjur minnkuðu og útgjöld jukust. Mjög alvarleg staða sumra sveitarfélaga í kjölfarið beindi sjónum manna í auknum mæli að þessum þáttum. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi 1. janúar 2012 er að finna ýmsar nýjar áherslur, meðal annars sem lúta að t.d. sjálfbærni í rekstri, aga í fjármálum og setningu fjármálareglna og bindandi gildi fjárhagsáætlana.²

Aukna áherslu má einnig finna á íbúalýðræði, samráð við íbúa og aðkomu þeirra að málefnum. Jafnframt er að finna áherslu á gegnsæi, jafnræði og jafnrétti innan sveitarstjórna, m.a. um skyldu sveitarstjórna til að setja siðareglur.³

Þessi rannsókn og þeir efnisþættir sem spurt er um í könnuninni taka að nokkru leyti mið af þessu og í henni er að finna spurningar um bæði íbúalýðræði og resktur og stjórnun auk þeirra spurninga sem lúta að stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins almennt.

Þessi rannsókn á viðhorfum Sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna til eflingar sveitarstjórnarstigsins, samvinnu og sameiningar sveitarfélaga, íbúalýðræðis og

¹ Um þróun sveitarstjórnarstigsins og sameiningarmála má lesa meðal annars í: Grétar Þór Eypórsson 1998, Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002, Grétar Þór Eypórsson 2003, Grétar Þór Eypórsson 2005, Grétar Þór Eypórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir 2006 og Grétar Þór Eypórsson 2008.

² <http://www.samband.is/verkefningin/stjornsysla-sveitarfelaga/frettir---stjornsysla/nr/1273>

³ Ibid.

stjórnarhátta sveitarfélaga var unnin haustið 2011. Könnunin sem framkvæmd var vegna rannsóknarinnar er að hluta til sambærileg við könnun sem Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst vann fyrir Félagsmálaráðuneytið árið 2006.⁴ Munu niðurstöður þessara tveggja kannana verða bornar saman í þessari skýrslu þar sem það á við. Skýrsla þessi er unnin af dr. Grétari Þór Eypórssyni stjórn málafræðingi og prófessor við Háskólann á Akureyri ásamt Sveini Arnarssyni meistaranema í þjóðfélagsfræðum við HA.

1.1 Framkvæmd og heimtur

Rannsóknin byggir á könnun - þýðiskönnun sem náði til allra Alþingismanna, aðalmanna í sveitarstjórnunum sem og framkvæmdastjóra sveitarfélaga í landinu. Alþingismenn eru 63, bæjar- og sveitarstjórnar sem ekki eru jafnframt kjörnir fulltrúar eru 43 og kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar eru 512. Alls var því þýðið 618 manns. Könnunin var vefkönnun, framkvæmd á tímabilinu 19. október til 18. nóvember 2011 og var notast við vefkönnunarkerfið *surveymonkey.com*. Alls voru sendar fjórar ítrekanir til hópsins. Í sambærilegri könnun Rannsóknarmiðstöðvar Háskólans á Bifröst frá 2006 var þýðið 724. Nokkuð munar því um fækkun sveitarstjórnarmanna vegna sameininga milli kannana. Loks er rétt að geta þess að á árinu 2011 sat enginn einstaklingur samtímis í sveitarstjórn og á Alþingi, en það var raunin með 5 manns árið 2006.

Af netföngunum 618 sem sent var til, reyndust 11 netföng sveitarstjórnarmanna vera óvirk. Endanlegt þýði rannsóknarinnar var því alls 607 manns, þar af 501 sveitarstjórnarmaður. Alls svöruðu 330 einstaklingar könnuninni og heildarsvarhlutfall því 54,4%. Verður það að teljast vera mjög viðunandi í vefkönnun af þessu tagi. Alþingismenn hafa löngum verið heldur tregir til svara í könnunum. Í könnuninni árið 2006 svöruðu 26 þeirra eða 41%, en nú svöruðu einungis 22 eða 35%. Svörun meðal sveitarstjórnarmanna og bæjar- og sveitarstjóra var mun betri en þar svöruðu alls 308 af 544 eða 56,6%. Í samanburði við könnunina 2006 er það hlutfall heldur lægra nú. Engu að síður má þó telja að ívið minni svörun nú sé viðunandi. Má þar nefna að hvers kyns könnunum hefur fjölgað í þjóðfélaginu á síðustu árum – ekki síst vefkönnunum og því má gera ráð fyrir að kannanapreyta hafi aukist almennt séð.

Í skýrslunni verða niðurstöður greindar eftir nokkrum bakgrunnspáttum þátttakenda; búsetu eftir kjördæmum, stærð heimasveitarfélags viðkomandi og eftir því hvort þátttakandi er sveitarstjórnarmaður eða alþingismaður. Til að hafa fjölda í hópum sem greindir eru voru Reykjavíkurborgarmenn tvö ásamt Suðvesturkjördæmi flokkuð í einn hóp: „Höfuðborgarsvæðið“. Gögnin bjóða jafnframt upp á greiningu eftir kyni, aldri og hvaða stjórn málaflakki eða framboði þátttakendur tilheyrðu. Helstu markverðu niðurstöður með tilliti til þessara þátta eru teknar saman í sérstökum kafla. Í töflu 1.1 hér að neðan er að finna samantekt yfir bakgrunn þeirra sem þátt tóku í könnuninni:

⁴ Grétar Þór Eypórsson ofl. 2006.

Tafla 1.1. Bakgrunnur þátttakenda

Kyn			
		Hlutfall	Fjöldi
	Karl	57,9	176
	Kona	42,1	128
		100	304
Aldur			
	Yngri en 40 ára	27,0	82
	41-60 ára	68,1	207
	Eldri en 60 ára	4,9	15
		100	304
Búseta eftir kjördæmum			
	Norðvesturkjördæmi	28,9	87
	Norðausturkjördæmi	22,9	69
	Suðurkjördæmi	26,9	81
	Suðvesturkjördæmi	15,6	47
	Reykjavík suður og norður	5,6	17
	<i>Höfuðborgarsvæði</i>	21,2	64
		100	398
Staða			
	Sveitarstjórnarmaður	93,3	308
	Alþingismaður	6,7	22
		100	330
Stærð sveitarfélags			
	<100	1,3	4
	101-500	14,9	45
	<i>500 og minna</i>	<i>16,2</i>	<i>49</i>
	501-1000	20,1	61
	1001-2500	19,1	58
	2501-5000	19,5	59
	5001-10000	5,6	17
	<i>2501-10000</i>	<i>25,1</i>	<i>76</i>
	10000+	19,5	59
		100	303
Flokkur/framboð			
	Besti flokkurinn	1,4	4
	Framsóknarflokkurinn	8,8	26
	Frjálslyndi flokkurinn	0,3	1
	Hreyfingin	1,0	3
	Samfylkingin	12,8	38
	Sjálfstæðisflokkurinn	21,3	63
	Vinstri hr. grænt framboð	5,4	16
	Staðbundið framboð utan flokka	30,7	91
	Ekkert framboð/persónukjör	18,2	54
		100,0	296

Þátttaka kynjanna í könnuninni skiptist þannig að af þeim 303 sem gáfu upp kynferði var 281 sveitarstjórnarmaður. Af þeim voru 164 (58,4%) karlar og 117 (41,6%) konur. Í sveitarstjórnarkosningunum 2010 voru kynjahlutföll kjörinna þau að karlar voru

60,2% og konur 39,8%.⁵ Á þeim tíma sem könnunin var framkvæmd sátu 25 konur (39,7%) og 38 karlar (60,3%) á þingi. Í könnuninni tóku þátt 12 karlar (54,5%) og 10 konur (45,5%). Litið á heildina tóku því þátt 176 karlar (58,1%) og 127 konur (41,9%). Á þingi og í sveitarstjórnnum sátu haustið 2011 alls 575 einstaklingar, 346 karlar (60,2%) og 229 konur (39,8%). Þátttaka í könnuninni er því í ágætu samræmi við raunverulega kynjaskiptingu, þó þátttaka sé hlutfallslega ívið meiri meðal kvenna en karla.

Sú ákvörðun var tekin að þegar leitað væri eftir upplýsingum um aldur í könnuninni þyrfti að taka mið af því að með upplýsingagjöf um kyn, aldur, búsetu og flokk væru þátttakendur í sumum tilfellum að þrengja mjög að nafnleynd sinni. Því var ákveðið að afla grófra upplýsinga í þremur flokkum um aldur til þess að minnka þessa tilfinningu fyrir því að of mikilla og nákvæmra upplýsinga um einstaklinga væri krafist og eiga þar með ekki á hættu að svörun yrði minni en ella. Ekki var aflað upplýsinga um raunverulega aldursdreifingu þýðisins í rannsókninni. Ekki er þó ósennilegt að elsti hópurinn, 61 árs og eldri, hafi skilað sér verr en hinir sem yngri eru. Rannsóknir hafa sýnt að tölvu og netnotkun meðal fólks 55-60 ára og eldri sé eitthvað minni en meðal þeirra yngri.⁶

Þegar litið er til stærðar sveitarfélaganna kemur í ljós að þátttaka í könnuninni er mjög misjöfn eftir stærð heimasveitarfélags þátttakanda – í þessu samhengi er einungis litið til sveitarstjórnarmannanna. Svarhlutfall er sýnu hæst í sveitarfélögum sem hafa fleiri en 2500 íbúa og mjög hátt í 6 stærstu sveitarfélögunum eða nær 90 prósent. Í sveitarfélögum með 500-2500 íbúa er svarhlutfall á pari við könnunina í heild, en í minnstu sveitarfélögunum, undir 500 íbúum, er þátttakan verulega mikið lægri en annarsstaðar. Þannig er hún allt niður í 16% í hópi þeirra allra minnstu (færri en 100 íbúar) en svarhlutfall meðal sveitarstjórnarmanna í sveitarfélögum með færri en 500 íbúa er 37,1%. Í töflu 1.2 að neðan má sjá þessar tölur:

Tafla 1.2. Svarhlutfall með sveitarstjórnarmanna í nokkrum stærðarhópum sveitarfélaga

Stærðarhópar sveitarfélaga	Raunfjöldi sveitarstjórnarmanna	Sveitarstjórnarmenn sem svöruðu	Svarhlutfall - %
<100	25	4	16,0
101-500	107	45	42,1
501-1000	107	61	57,0
1001-2500	107	58	54,2
2501-5000	75	59	78,7
5001-10000	25	17	68,0
10000+	66	59	89,4
-	-	-	-
500 og færri	132	49	37,1
2501-10000	100	76	76,0

⁵ Jafnréttisstofa 2010.

⁶ Hagstofan 2011.

Ljóst er því að viðhorf sveitarstjórnarmanna í minnstu sveitarfélögunum vega því ekki jafn mikið í heildarniðurstöðunum og þau myndu gera í rauninni. Niðurstöður fyrir þennan hóp eru því líklega ekki jafn marktækar og í öðrum stærðarhópum. Þrátt fyrir þetta kerfisbundna brottfall má telja að 49 svör úr 132 manna hópi hljóti að gefa einhverja nothæfa mynd af viðhorfum í honum.

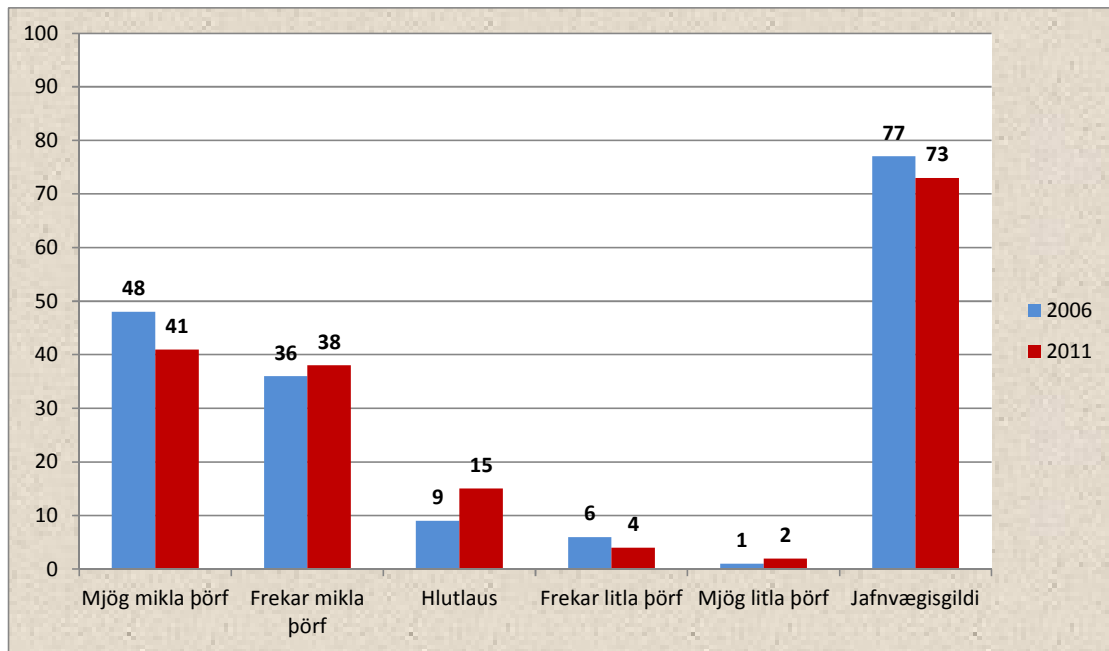
2 Staða sveitarstjórnarstigsins

Eins og áður hefur verið vikið að hafa orðið talsverðar breytingar á sveitarstjórnarstiginu í landinu, einkum á síðastliðnum 20 árum eða svo. Fækkun sveitarfélaganna og þar með stækkun margra þeirra ber þar hæst, en einnig flutningur tveggja viðamikilla málaflokka til þeirra frá ríkinu 1996 og 2011. Ekki hefur öllum fundist nóg að gert í að fækka sveitarfélögum og stækka. Þegar *Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins* var sett af stað árið 2003 var ein röksemda fyrir nýju sameiningarátaki sú að enda þótt sveitarfélögum hefði fækkað verulega væru enn til í landinu of mörg sveitarfélög sem ekki væru nægilega stór til að sinna lögboðinni þjónustu við íbúa sína. Því hefði, þrátt fyrir margar sameiningar ekki tekist að styrkja sveitarstjórnarstigið nægilega. Átak þetta leiddi af sér atkvæðagreiðslur um sameiningu í 66 sveitarfélögum vorið og haustið 2005. Ekki leiddu þær þó nema til örfárra sameininga. Í sveitarstjórnarráðherratið Samfylkingarþingmannsins Kristjáns L Möller 2007 – 2010 var þó haldið áfram með frekari þreifingar í átt til sameininga sveitarfélaga, án þess þó að til yrðu neinar áþreifanlegar tillögur um slíkt, né heldur lagasetning. Ný Sveitarstjórnarlög miða ekki að því að innleiða hækkun á lágmarksstærð sveitarfélaga, sem síðan árið 1986 hefur verið 50 íbúar.

Milli vorsins 2006 og haustsins 2011 hafa ekki orðið stórar breytingar á skipan sveitarfélaga. Kosið var í 79 sveitarfélögum árið 2006 en í 76 sveitarfélögum 2010 og stóð sú tala enn þegar könnun þessi var framkvæmd. Þann 1. janúar 2011 tók gildi flutningur á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Auk þessa voru Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 samþykkt þann 17. September 2011 og tóku gildi um áramótin 2011/2012. Þetta er því þær meginbreytingar sem orðið hafa á milli þeirra tveggja kannana sem bornar eru saman í skýrslunni.

2.1 Staða sveitarstjórnarstigsins

Í könnuninni nú, líkt og árið 2006 var spurt hvort talin væri þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi.

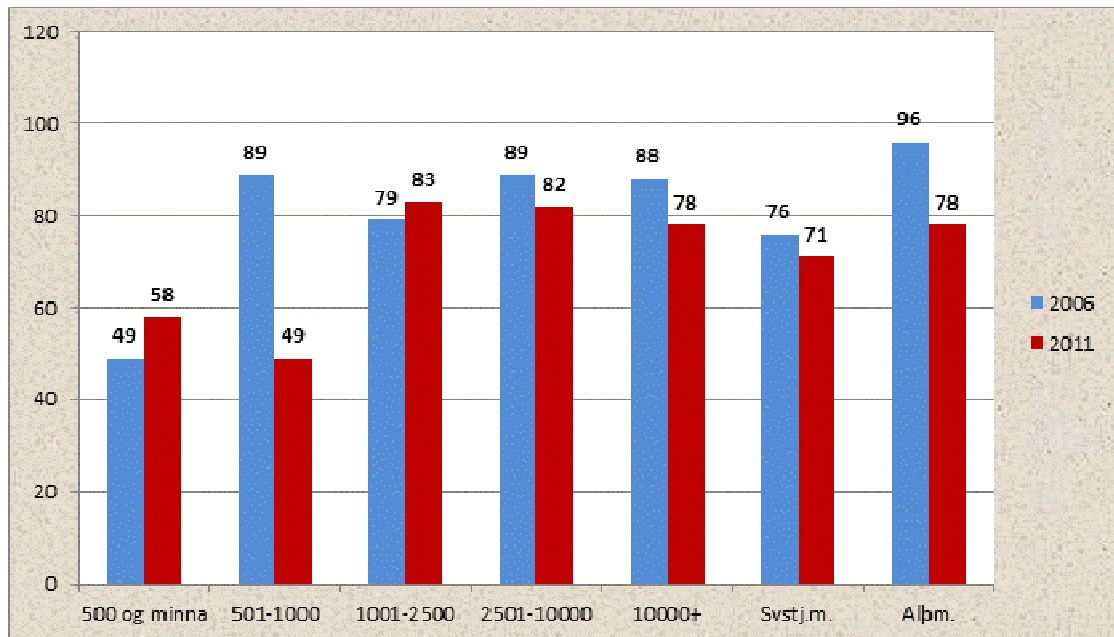


Mynd 2.1. Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? (%). Kannanir 2006 og 2011.

Athugasemd við mynd: Jafnvægisgildi er reiknað þannig að Samanlagt hlutfall þeirra sem telja mjög eða frekar litla þörf fyrir að efla sveitarstjórnarstigið er dregið frá samanlögðu hlutfalli þeirra sem telja mjög eða frekar mikla þörf á því. Þannig verður jafnvægisgildið fyrir könnun 2011 = $(41+38) - (4+2)$ eða $79-6 = 77$. Lægra jafnvægisgildi fyrir könnunina 2006 en þá sem var gerð árið 2006 segir því þá sögu að þeir séu ívið færri nú sem telja einhverja þörf á eflingu sveitarstjórnarstigsins.

Mikill meirihluti svarenda nú eða 79%, telur mjög mikla eða frekar mikla þörf á eflingu sveitarstjórnarstigsins. Þetta er þó ívið lægra hlutfall en í könnuninni 2006 (84%), en engu að síður eru það yfirgnæfandi hluti sem telur þörf á að efla sveitarstjórnarstigið.

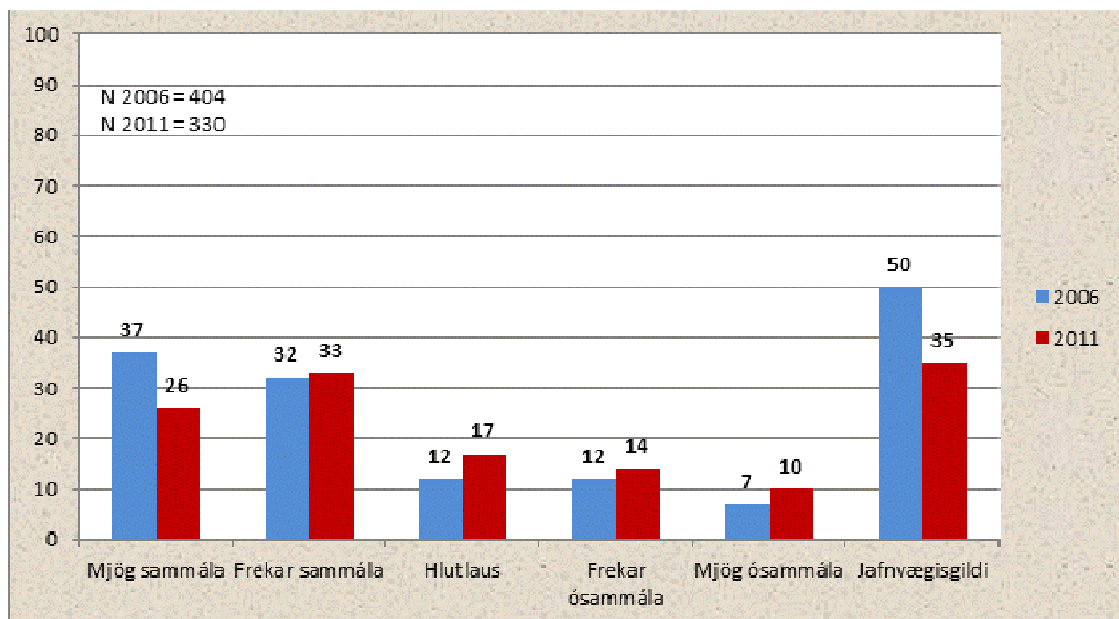
Þegar niðurstöðurnar eru greindar eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda kemur í ljós að breytingar milli ára eru misjafnar. Í sveitarfélögunum með 500 – 1000 íbúa hefur afstaðan breyst mest – hér eru það verulega færri en áður sem telja þörf á eflingu. Þá hafa þingmenn heldur horfið frá þeirri skoðun að efla þurfi sveitarstjórnarstigið. En þó svo að almenna tilhneigingin sé að eitthvað minni þörf sé talin á að efla sveitarstjórnarstigið, er það yfirgnæfandi meirihluti sem telur að þörf sé á því – um 8 af hverjum 10.



Mynd 2.2. Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

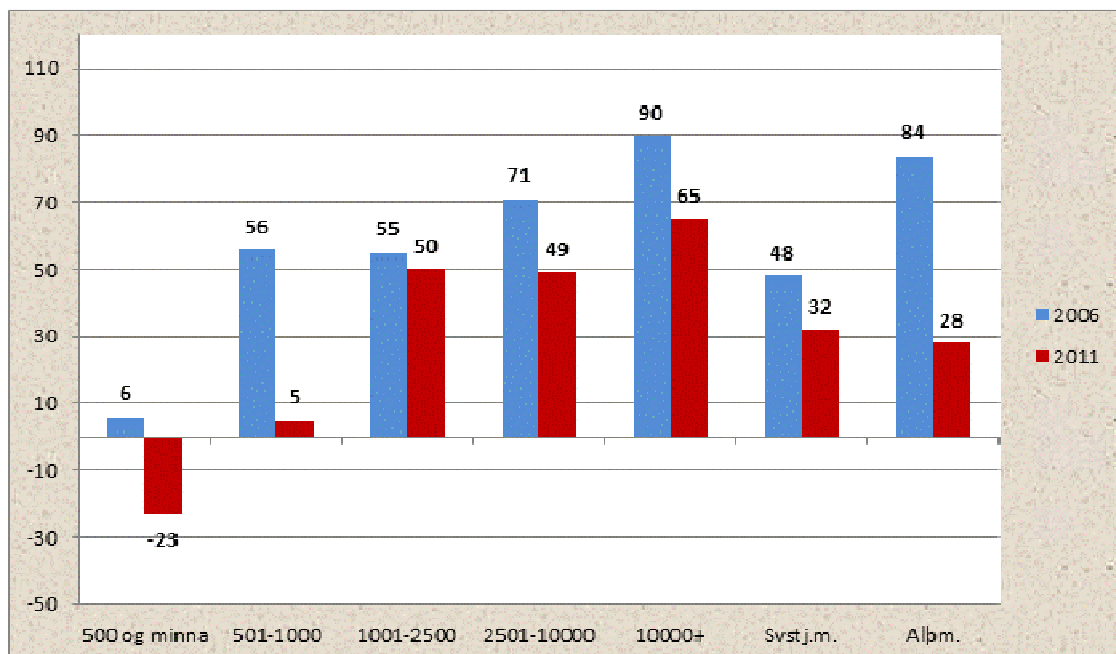
Spurning hlýtur því að vera hvers vegna sveitarstjórnarstigið sé of veikt í augum fólks? Þeir sem tala hafa fyrir fleiri sameiningum sveitarfélaga hafa m.a. talið að of mörg þeirra séu of lítil og því verði efling erfiðari en ella, m.a. með verkefnaflutningi. Því var næst spurt hvort fjöldi hinna smáu veikti sveitarstjórnarstigið.

Á mynd 2.3 sést að 59 prósent svarenda nú taka undir (mjög eða frekar sammála) þessa staðhæfingu en 24 prósent alls ekki. Sömu hlutföll 2006 voru að 69 prósent tóku undir en 19 ekki. Jafnvægisgildið lækkar verulega, úr 50 í 35 milli ára.



Mynd 2.3. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella. (%). Kannanir 2006 og 2011.

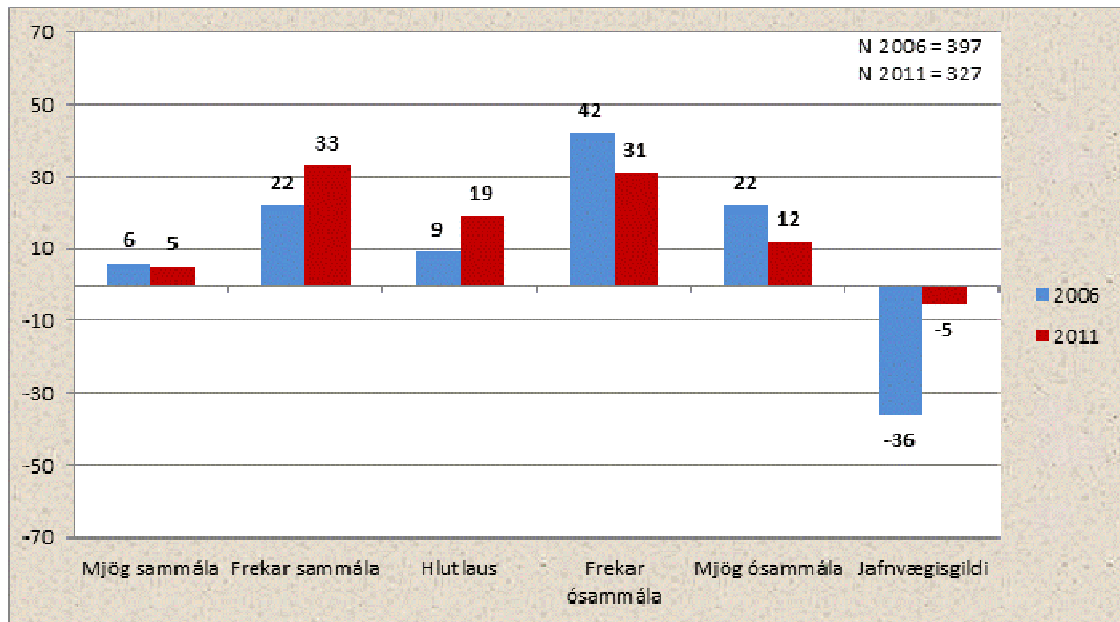
Á grundvelli þessara niðurstaðna má því fullyrða að enn séu flestir sveitarstjórnarmanna og þingmanna á þeirri skoðun að fjöldi smásveitarfélaganna veiki sveitarstjórnarstigið, en að þetta viðhorf sé ekki eins afdráttarlaust og vorið 2006. Næsta mynd sýnir hinsvegar hvernig þessi viðhorf eru og hafa breyst eftir stærð sveitarfélags og stöðu:



Mynd 2.4. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Hér kemur í ljós að í sveitarfélögum með færri en 1000 íbúa er það minnihluti sem telur smásveitarfélög veikja sveitarstjórnarstigið. Sérstaklega á þetta við um sveitarfélög með færri en 500 íbúa. Í öllum hópum er mun minna tekið undir staðhæfinguna en í könnuninni árið 2006. Það er t.d. eftirtektarvert að jafnvægisgildi meðal þingmanna fellur úr 84 í 28 milli kannana. Það er því ekki annað að sjá en að það sé ekki jafn eindregin skoðun og áður að líta skuli á fámennu sveitarfélögin sem vanda að því leyti að þau veiki sveitarstjórnarstigið.

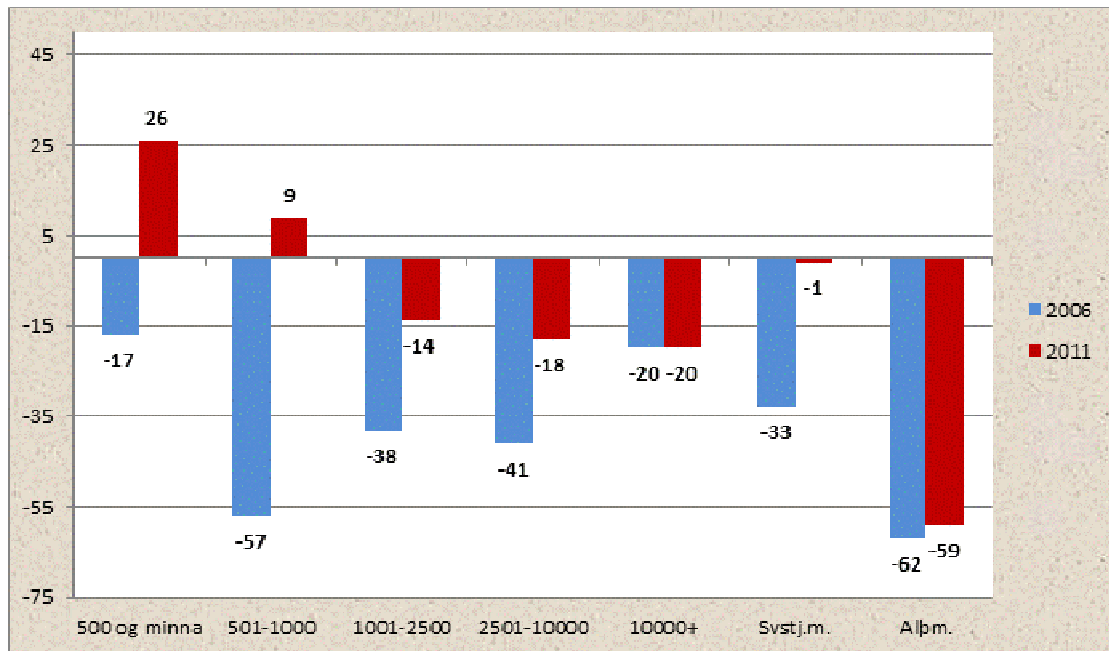
Næst var spurt hvort fólk teldi sveitarfélögin í dag vera nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sínum. Rétt er að hafa í huga að samanborið við könnunina 2006 hefur sveitarfélögum lítt fækkað, en hafa þó tekið yfir málefni fatlaðra. Mynd 2.5 sýnir dreifingu svara við spurningu um þetta.



Mynd 2.5. Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. (%). Kannanir 2006 og 2011.

Hér kemur í ljós að einugis 5 prósent eru mjög sammála þessari staðhæfingu og þriðjungur frekar sammála. Samanlagt eru þeir þó færri sem eru sammála en þeir sem eru ósammála – jafnvægisgildið er - 5. Niðurstöðurnar 2006 voru mun meira afgerandi þegar 64 prósent voru ósammála staðhæfingunni en nú þegar 43 prósent eru ósammála. Litið til heildarinnar virðast því hlutfallslega fleiri telja sveitarfélögin nægilega öflug til að sinna verkefnum sínum en reyndin var árið 2006.

Mynd 2.6. sýnir að viðhorfsbreytingin hefur fyrst og fremst orðið meðal sveitarstjórnarmanna – síst þó í stóru sveitarfélögunum.



Mynd 2.6. Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Í litlu sveitarfélögunum (með færri en 1000 íbúa) eru þeir nú fleiri sem eru ósammála en sammála, en hreyfingin er í sömu átt í stærri sveitarfélögum en ekki þeim allra stærstu. Lítil breyting er á viðhorfi þingmanna – þeir eru enn mjög eindregið ósammála þessari staðhæfingu.

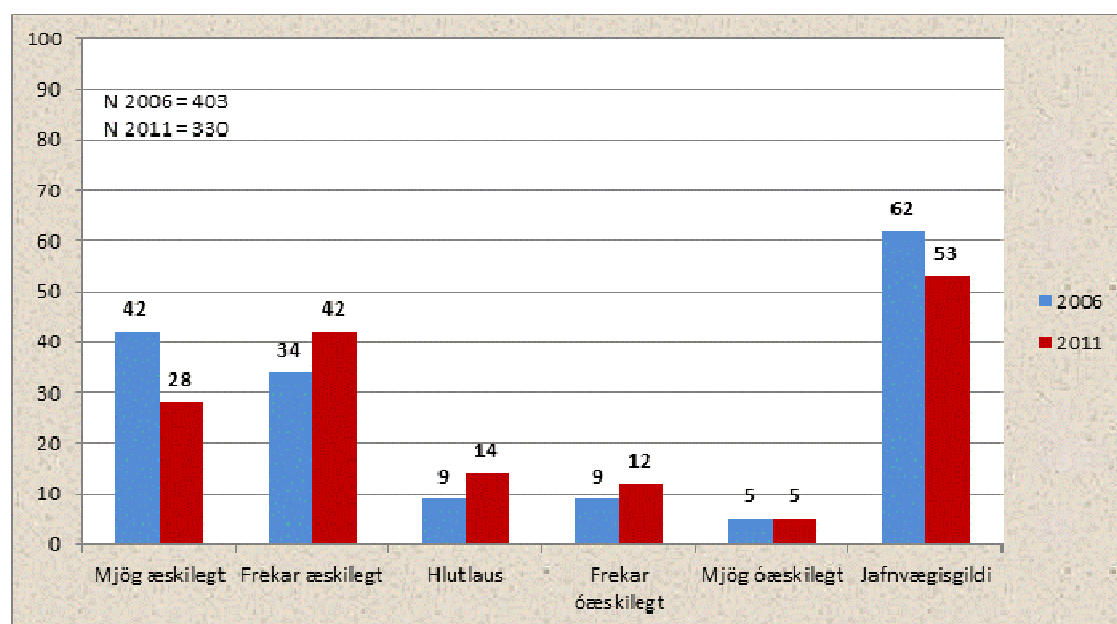
Þessar breytingar milli kannana hljóta að vekja spurningar. Við nær óbreytta sveitarfélagaskipan og eftir yfirtöku á jafn umfangsmiklum málaflokki og málefni fatlaðra eru hafa sveitarstjórnarmenn í landinu færst mun meira yfir á þá skoðun að sveitarfélögin séu þess megnug að sinna lögbodnum verkefnum sínum. Reynsla þeirra af yfirtöku málaflokksins gæti þá hafa sannfært þá um að hann sé viðráðanlegur. Hafa verður þó í huga að víðast hvar hafa sveitarfélög farið þá leið að reka málaflokkinn í samstarfi í byggðasamlögum. Því gæti þessi niðurstaða verið vísbending um að fleiri sjái fyrir sér að sveitarstjórnarstigið geti eflst með þeim hætti.

3 Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Verkefni sveitarfélaga hafa aukist með yfirtöku þeirra á bæði grunnskólanum (1996) og á málefnum fatlaðra (2011). Þetta eru málaflokkar sem munar um. Frekari verkefnaflutningur er enn til umræðu og til hefur staðið að flytja málefni aldraðra einnig alfarið til sveitarfélaganna. Ef því hefur þó ekki orðið enn sem komið er. Áhugi á þessu hefur verið til staðar meðal sveitarstjórnarmanna um nokkurt skeið. Í könnun *Byggðarannsóknastofnunar Íslands* meðal sveitarstjórnarmanna frá 2004 í tengslum við norræna rannsókn kom í ljós að í öllum stærðarflokkum sveitarfélaga var að finna mikinn áhuga á endurskoðun verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.⁷ Það sama sýndi könnun meðal alþingismanna frá 2003 þar sem mikill meirihluti þingmanna taldi æskilegt að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaga í framtíðinni.⁸ Og eins og fram kemur hér á eftir var þessi áhugi útbreiddur samkvæmt þeirri könnun sem Háskólinn á Bifröst gerði 2006. Um þetta var einnig spurt nú.

3.1. Á að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaga?

Fyrst var spurt hvort viðkomandi teldi æskilegt að sveitarfélögin tæki yfir fleiri verkefni frá ríkinu. Dreifingu svara má sjá á mynd 3.1:



Mynd 3.1 Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu? (%). Kannanir 2006 og 2011.

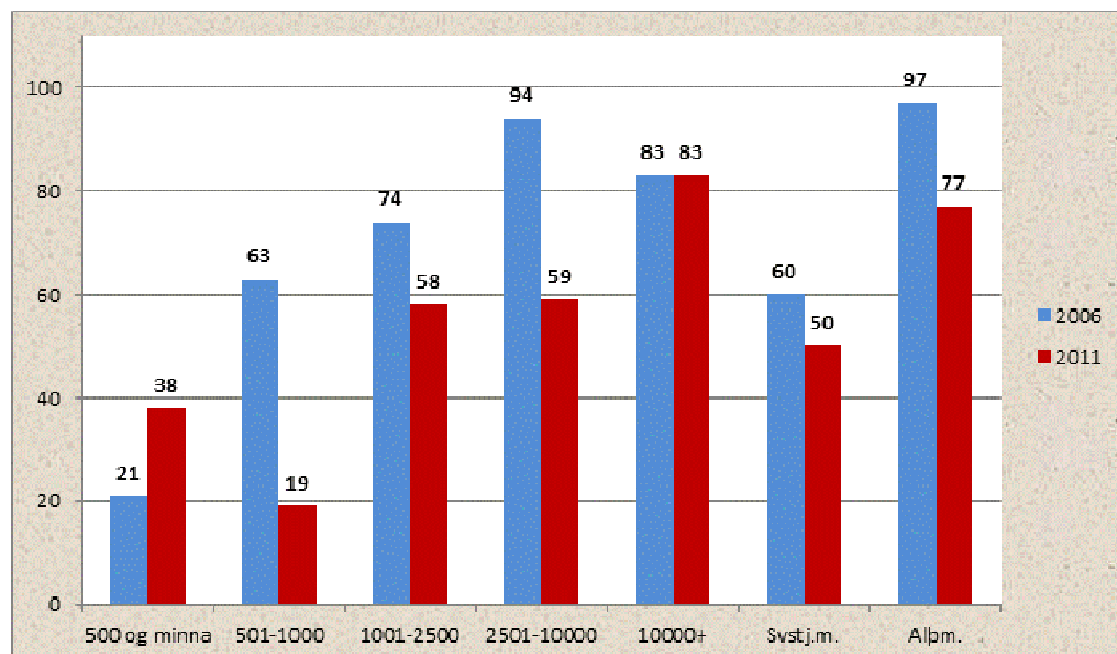
Mikill meirihluti er enn fyrir frekari verkefnayfirlæsi, rétt eins og var árið 2006. Nú telja 70% svarenda þetta mjög eða frekar æskilegt. Árið 2006 var það hlutfall 76%. Fleiri telja þetta óæskilegt nú en þá. Aðeins virðist því áhugi á þessu hafa dvínað. Ekki má draga af þessu of stórar ályktanir og benda má á að þegar könnunin var gerð

⁷ Hovgaard, Eyþórsson & Fellman. (2004). Bls. 41f.

⁸ Hólmfríður Sveinsdóttir. (2003). Bls. 35.

voru liðnir aðeins liðlega 9 mánuðir frá yfirfærslu málefna fatlaðra. Kann það að hafa dregið úr áhuganum – í bili.

Við frekari greiningu kemur í ljós að áhuginn á málinu er misjafn milli hópa og viðhorf hafa ekki breyst milli kannana í þeim öllum:



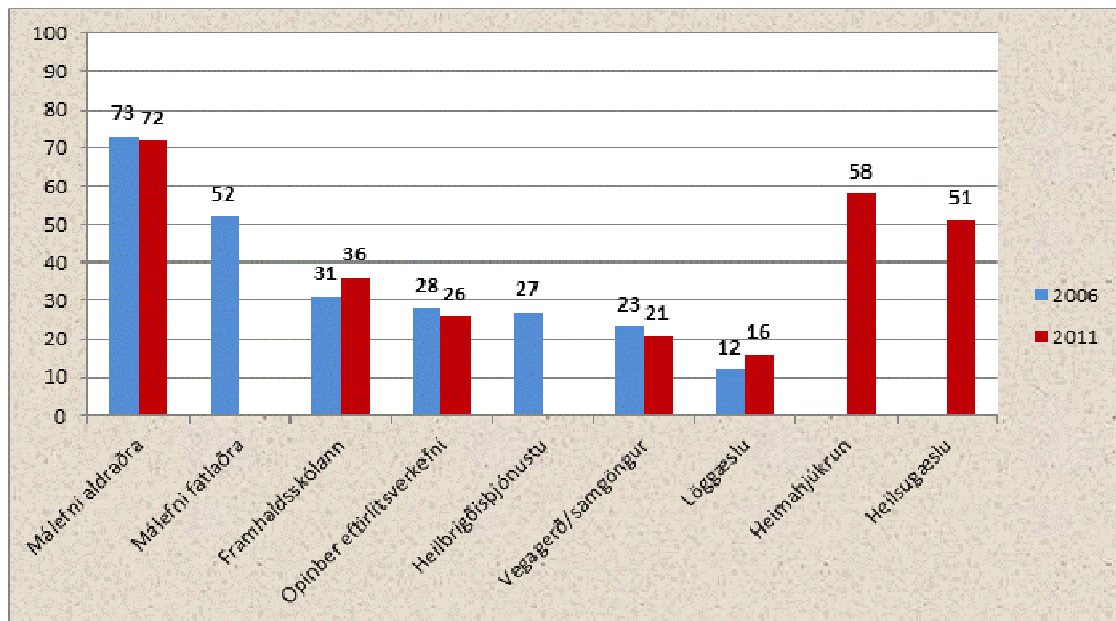
Mynd 3.2. Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Á mynd 3.2 kemur í ljós að áhugi eykst talsvert í minnstu sveitarfélögunum og er sá sami í þeim stærstu. Í öðrum hópum minnkar hann. Aukningin á áhuga meðal þátttakanda í minnstu sveitarfélögunum er forvitnileg – og á sama tíma mikil minnkun í hópnum með 500 – 1000 íbúa. Er mögulegt að yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga, og sú staðreynd að sá rekstur hefur að verulegu leyti verið leystur í byggðasamlögum, valdi því að mönnum hafi vaxið kjarkur til frekari yfirtöku verkefna? Svarið við því er varla sjálfgefið já, því séu öll svör úr sveitarfélögum með færri en 1000 íbúa skoðuð er þróunin sú að áhuginn minnkar.

3.1.1. Hvaða verkefni ætti að flytja?

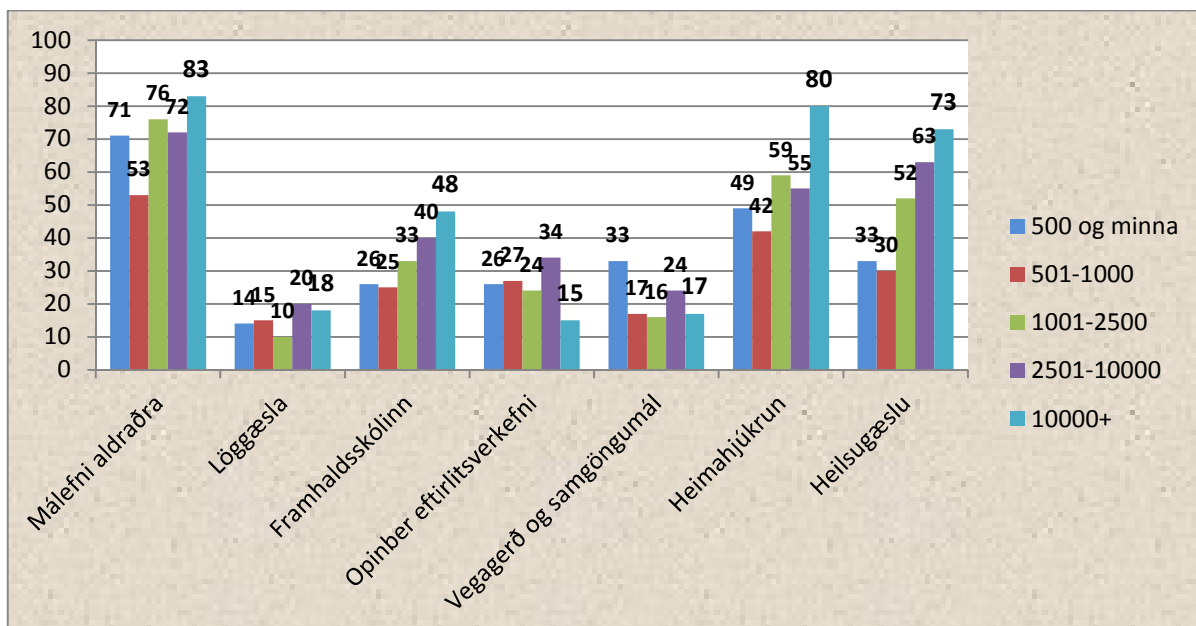
Flutningur á málefnum aldraðra hefur verið í farvatninu undanfarið þó ekki sé séð fyrir endann á því ennþá. Rétt þótti engu að síður að kanna hvar áhugi fólks stæði í dag. Því var fólk beðið að taka afstöðu til flutning sömu málaflokka og í könnuninni 2006. Eðlilega falla málefni fatlaðra þar út og inn hefur verið bætt málaflokkum sem ekki voru til umræðu þá: heimahjúkrun og heilsugæslu. Er því myndin sem hér fer á eftir einungis að hluta til með samanburðargögnum. Á henni staðfestist mikill áhugi fyrir flutningi á málefnum aldraðra, en nú koma heimahjúkrun og heilsugæsla verulega sterk inn bæði með yfir 50% hlutfall – meira en málefni fatlaðra höfðu í

könnuninni 2006. Þetta þarf ekki að koma svo á óvart, enda þessir tveir nýju málaflokkar nokkuð tengdir málafnum aldraðra og fatlaðra.



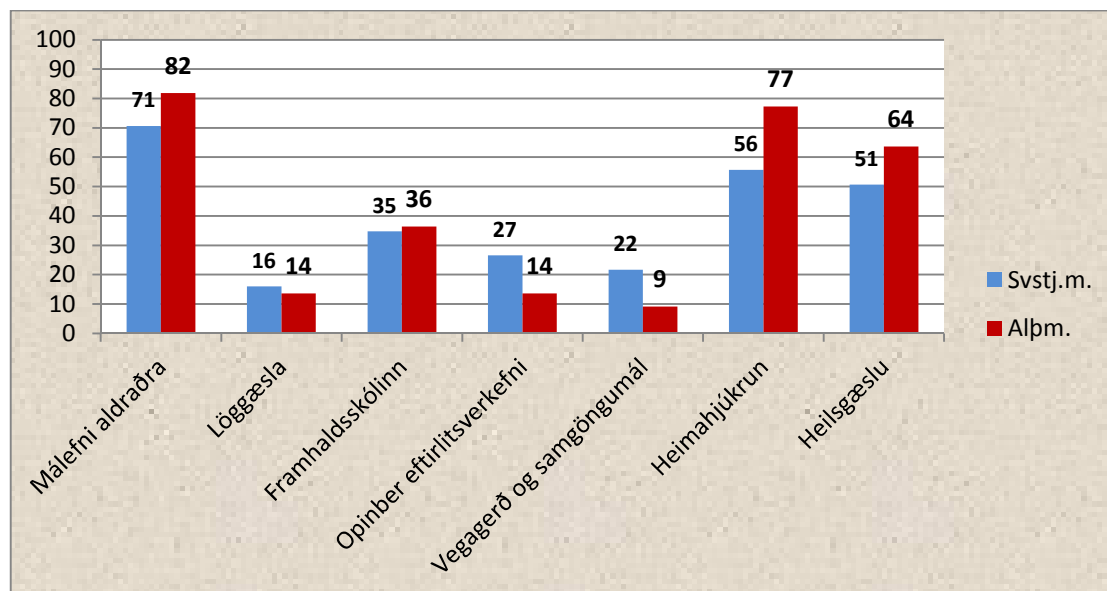
Mynd 3.3. Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Kannanir 2006 og 2011.

Hvað aðra málaflokka varðar eykst áhugi fyrir því að flytja framhaldsskólann (31% í 36%) lítilla og sama er um löggæslu (12% í 16%). Þetta eru þó ekki málaflokkar sem verulegur áhugi er fyrir. Á næstu mynd eru niðurstöðurnar greindar eftir stærð sveitarfélags:



Mynd 3.4. Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Greint eftir stærð sveitarfélags. Kannanir 2006 og 2011.

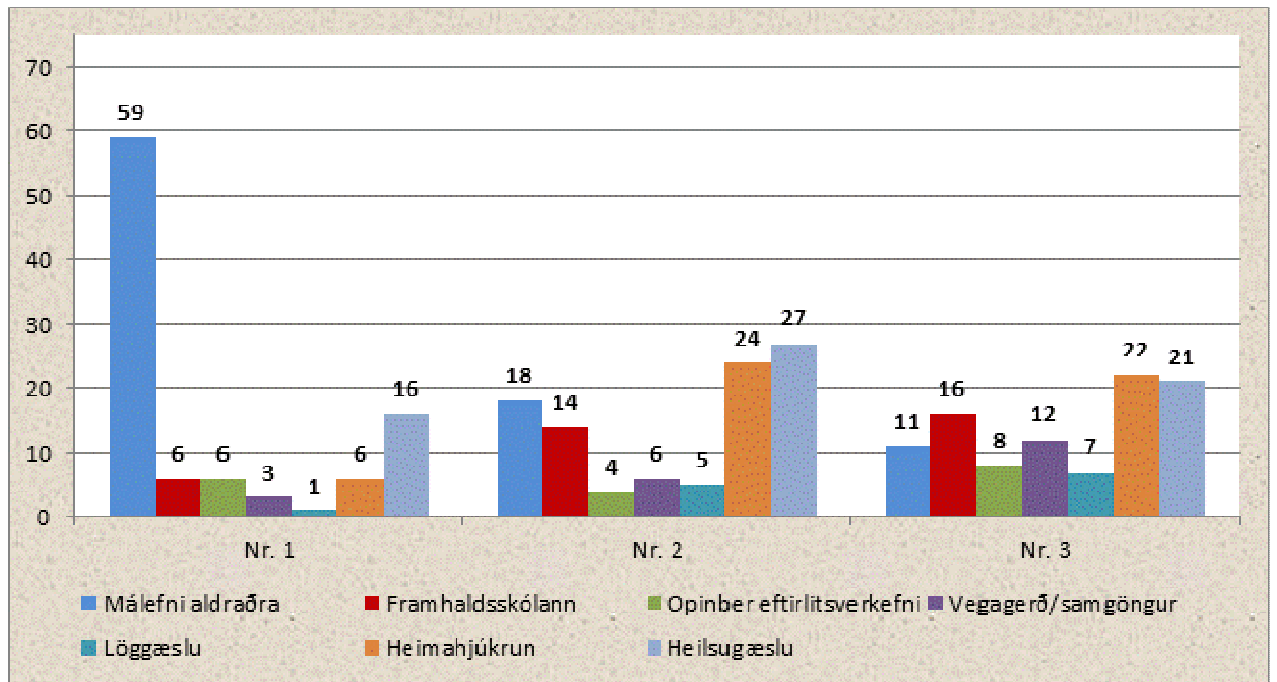
Hér kemur m.a. í ljós að áhuginn á yfirtöku velferðarmálflokkanna og framhaldsskólans vex með stærð sveitarfélags og er mestur í þeim stærstu. Í minni sveitarfélögunum virðist áhuginn vera meiri á yfirtökuvegamála, eftirlitsverkefna og löggæslu. Ekki er ósennilegt að þetta tengist því að meðal minni sveitarfélaga, sem flest eru á landsbyggðinni, hefur verið lögð mikil áhersla á að bæta samgöngur og tryggja eða afla opinberra starfa. Meginmynstrið er svipað þegar niðurstöður eru greindar eftir því hvort um Alþingismenn eða sveitarstjórnarmenn er að ræða.



Mynd 3.5 Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? (%). Greint eftir stöðu. Kannanir 2006 og 2011.

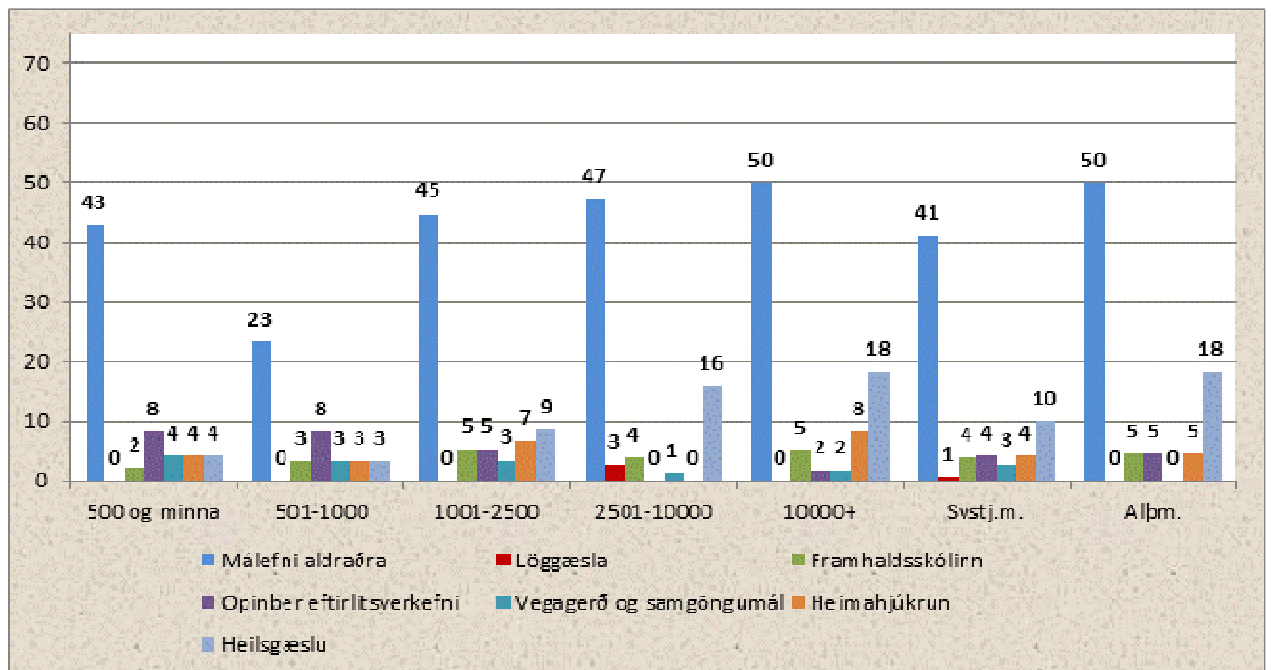
Þingmenn eru áhugasamari um að flytja málafni aldraðra og það sama gildir um tengdu málflokkana. Með þeim fyrirvara að einungis rúmlega þriðjungur þingheims svaraði könnuninni má því segja að gott fylgi virðist vera við þessar verkefnayfirlærslur á Alþingi.

Næst var spurt í hvaða röð fólk myndi vilja flytja málflokkana frá ríki til sveitarfélaga. Slíkar upplýsingar veita viðbótarupplýsingar við niðurstöður spurningarinnar á undan og gefa til kynna hvað fólk finnst vera mesta aðkallandi. Á mynd 3.6 má sjá niðurstöður þessa. Myndin sýnir mjög afgerandi niðurstöðu, sérstaklega hvað varðar þann málflokk sem fólk vill flytja fyrst. Yfirgnæfandi meirihluti eða 59% vilja að málafni aldraðra verði fyrst í röðinni. Aðeins heilsgæslan kemst þar að einhverju leyti á blað – 16% nefna hana sem fyrsta valkost. Þegar titið er til þess sem fólk nefnir númer 2 er það einmitt heilsgæslan sem er nefnd oftast, 27% svo og heimahjúkrun sem nefnd er af 24%.



Mynd 3.6. Í hvaða röð myndirðu vilja flytja verkefni til sveitarfélaga? Málaflokkar sem nefndir voru númer eitt, tvö eða þrjú í röðinni (%).

Meginniðurstaðan er sú að sveitarstjórnarmenn og þingmenn vilja flytja málefni aldraðra fyrst frá ríki til sveitarfélaga og svo heilsugæslu og heimahjúkrun í kjölfarið. Af öðrum málaflokkum er það helst framhaldsskólinn sem kemst á blað sem þriðji valkostur í röðinni. Á næstu mynd er skoðað hvaða málaflokk fólk vill flytja fyrst – eftir stærð og stöðu:

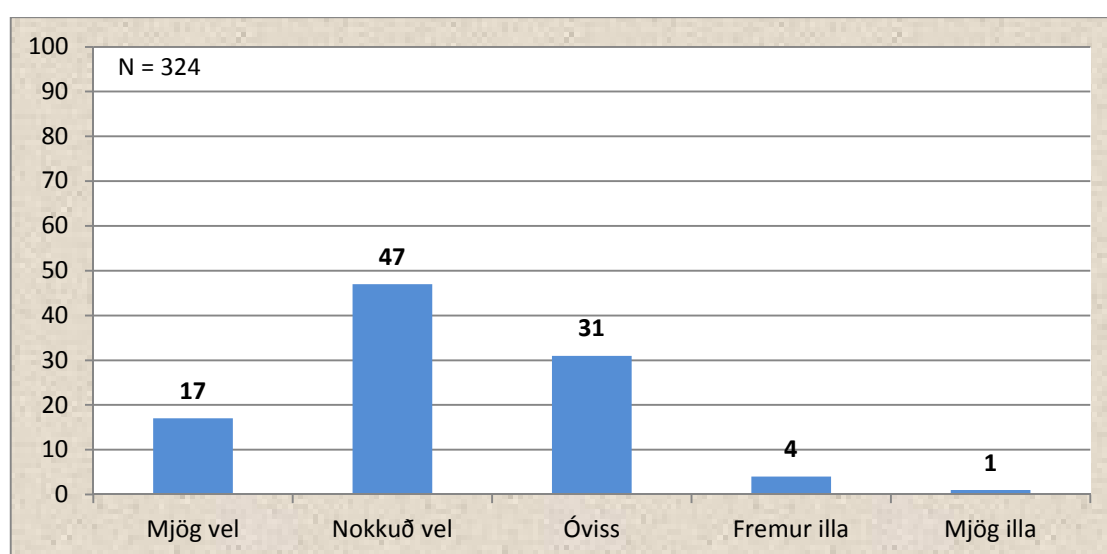


Mynd 3.7. Í hvaða röð myndirðu vilja flytja verkefni til sveitarfélaga? Hlutfall þeirra málaflokka sem nefndir voru númer eitt í röðinni (%).

Mynstrið er gegnumgangandi það sama í þessu eins og í heildarniðurstöðunum, fólk vill flytja málefni aldraðra fyrst og heilsugæslan er einn annarra málaflokka sem kemst að einhverju leyti á blað. Heilsugæslan á helst hljómgrunn í stærri sveitarfélögum og reyndar meðal þingmanna.

3.1.2. Reynslan af verkefnaflutningi

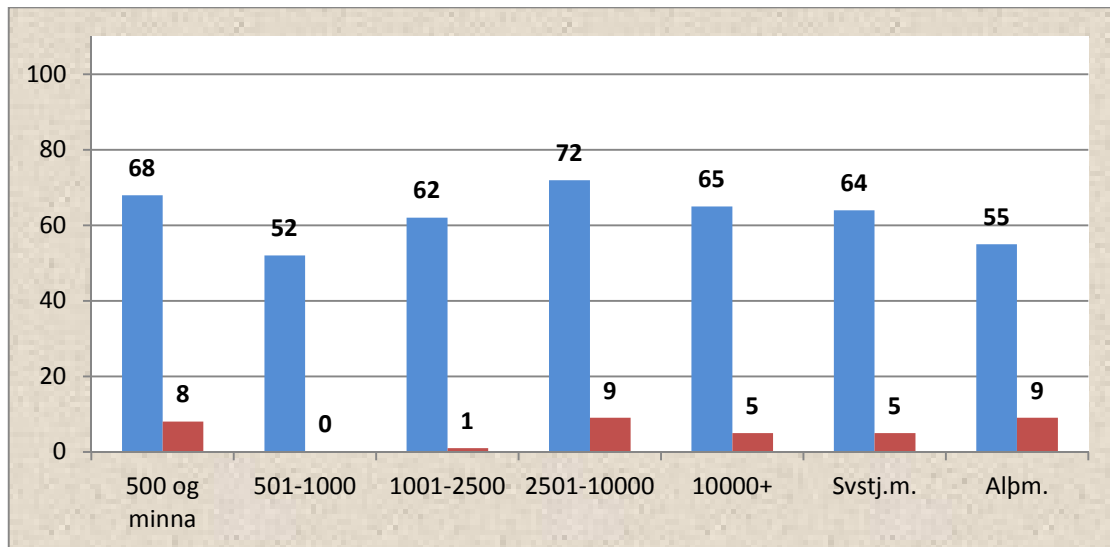
Með breytingu á lögum um málefni fatlaðra og í framhaldi af því samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga árið 2010, var gengið frá því að sveitarfélög tækju alfarið við málefnum fatlaðra frá og með 1. janúar 2011. Hafði því málaflokkurinn verið í höndum sveitarfélaga í um 10 mánuði þegar könnunin fór fram. Engu að síður var hugur fólks til reynslunnar kannaður. Verður þó að hafa mjög í huga þennan skamma reynslutíma. Það þarf því heldur ekki að koma á óvart að hartnær þriðji hver svarandi í könnun okkar var óviss um málið, eins og mynd 3.8 sýnir.



Mynd 3.8. Málefni fatlaðra voru flutt frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót. Ef þú treystir þér til að leggja mat á hvernig til hefur tekist með það verkefni langar okkur að biðja þig um að segja okkur hvort það hafi tekist vel eða illa (%).

Alls eru það 64% sem telja mjög eða nokkuð vel hafa til tekist – langflestir þó nokkuð vel. Ekki er því að sjá annað en að verkefnið fari vel af stað. Mjög óverulegur hluti telur illa hafa tekist til með flutninginn.

Mynd 3.9 að neðan sýnir að þessi afstaða er mjög svipuð sé litið til stærðar sveitarfélags svaranda eða þess hvort um sé að ræða sveitarstjórnarmann eða Alþingismann.



Mynd 3.9. Málefni fatlaðra voru flutt frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót. Ef þú treystir þér til að leggja mat á hvernig til hefur tekist með það verkefni langar okkur að biðja þig um að segja okkur hvort það hafi tekist vel eða illa. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Hlutfall sem telur það hafa tekist mjög eða fremur vel og hlutfall þeirra sem telur það hafa tekist fremur eða mjög illa.

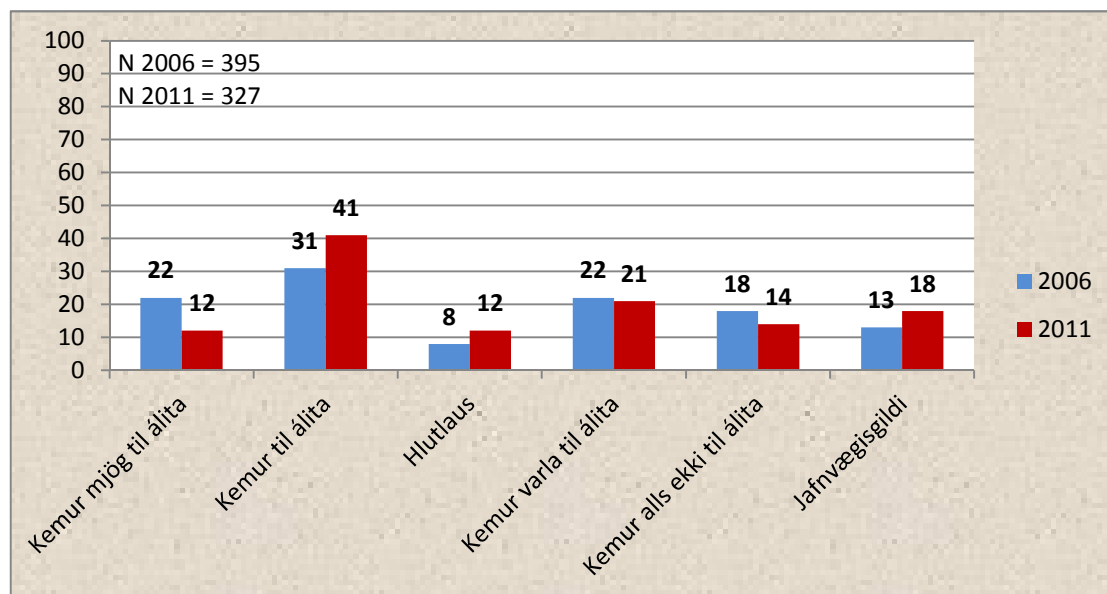
Reyndar verður að líta til þess að hátt hlutfall óvissra er sérstaklega að finna í sveitarfélögum með 501-1000 íbúa (48%) og 1001-2500 íbúa (37%) – og meðal Alþingismanna (36%). Óvissan gefur líklega helst til kynna að reynslutíminn er skammur. Að öðru leyti er ekki annað að sjá en að fólk líti verkefnið jákvæðum augum.

3.1.3 Aðrar hugmyndir um verkefnaflutning. Tvöfalt kerfi eða landshlutasamtök?

Áður hefur komið fram hér að það hefur verið gagnrýnt m.a. í umræðu og komið að nokkru leyti fram í könnunum að fjöldi smárra sveitarfélaga valdi því m.a. að ekki sé hægt að taka stór skref í flutningi verkefna til sveitarfélaga. Þær hugmyndir hafa stundum verið reifaðar hvort ekki væri rétt að flytja verkefnin einfaldlega til stærri sveitarfélaganna sem geta tekið við þeim, en að hin minni byggju við óbreytta verkefnastöðu. Með flutningi á málefnum fatlaðra til sveitarfélaga hafa mörg landsbyggðarsveitarfélögin og minni sveitarfélög kosið að reka málaflokkinn í byggðasamlagi – Alls er málaflokkurinn rekinn af 15 aðilum, þar af 8 byggðasamlögum.⁹ Umræða hefur skapast og hugmyndir vaknað um hvort frekari verkefnaflutningur til sveitarfélaga gæti orðið með svipuðum hætti. Hafa landshlutasamtök sveitarfélaga gjarnan verið nefnd sem aðili sem tekið gæti við slíkum verkefnum fyrir hönd sveitarfélaganna. Má því segja að hugmyndir um aukinn verkefnaflutning séu af tvennum toga – tvöfalda kerfið eða rekstur á grundvelli landshlutasamtaka. Í könnuninni var spurt um tvöfalda kerfið, rétt eins og árið 2006 og nú var einnig spurt um hvernig fólki hugnaðist hugmyndin um rekstur á grundvelli landshlutasamtaka.

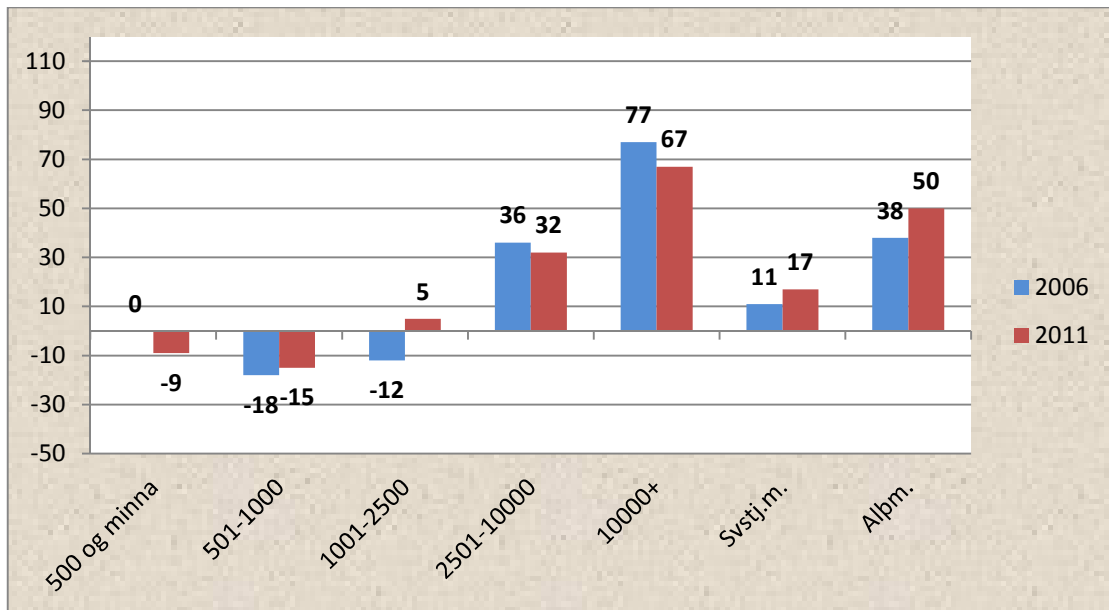
⁹ <http://www.samband.is/verkefnin/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/stjornsysla-vegna-yfirfaerslunnar/thjonustusvaedi/>

Þegar niðurstöður fyrir spurningu um að flytja verkefni einungis til stærri sveitarfélaga eru skoðaðar og bornar saman við niðurstöður 2006 kemur í ljós að staðan frá 2006 er svo gott sem óbreytt, en þeim fækkar lítillega sem telja þetta fyrirkomulag ekki koma til álita. Engu að síður eru þeir röskur helmingur (53%) sem telur að þetta tvöfalda kerfi gæti komið til greina.



Mynd 3.10. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu? (%). Kannanir 2006 og 2011.

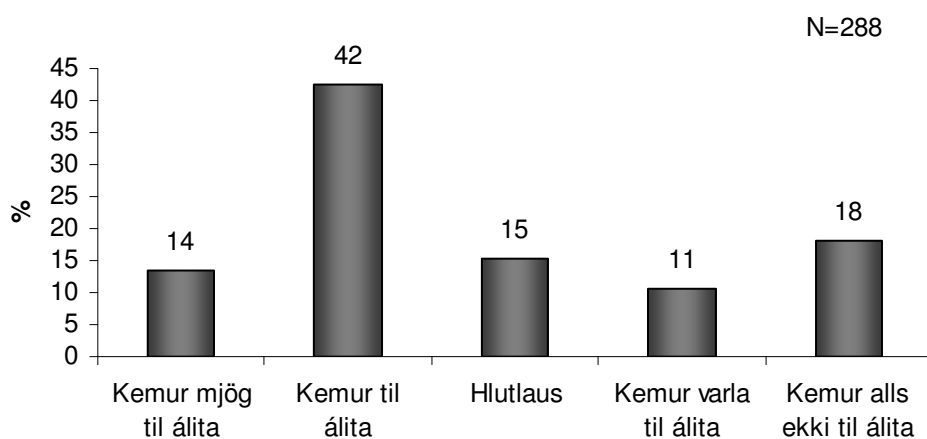
Þegar dreifing svara er síðan skoðuð eftir stærð sveitarfélags og stöðu koma hinsvegar breytingar milli kannana í ljós. Minnihluti í sveitarfélögunum með færri en 1000 íbúa telur tvöfalt kerfi koma til álita en meirihluti er fyrir því í öllum öðrum hópum – sérstaklega í stærstu sveitarfélögunum og hjá þingmönnum.



Mynd 3.11. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Áhugi fyrir þessari lausn er tvímælalaust til staðar sem fyrr, en hefur minnkað í minnstu sveitarfélögunum. Við höfum séð í könnuninni að þar hefur líka áhuginn fyrir verkefnayfirlærslu aukist. Þetta er því í samræmi við það.

Í könnun Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Bifröst árið 2006 var spurt hvort það kæmi til álita að fela millistjórnsýslustigi önnur verkefni en sveitarfélögin hefðu þegar með höndum, s.s. heilbrigðis- og öldrunarmál og málefni fatlaðra. Svör við henni féll samkvæmt eftirfarandi:

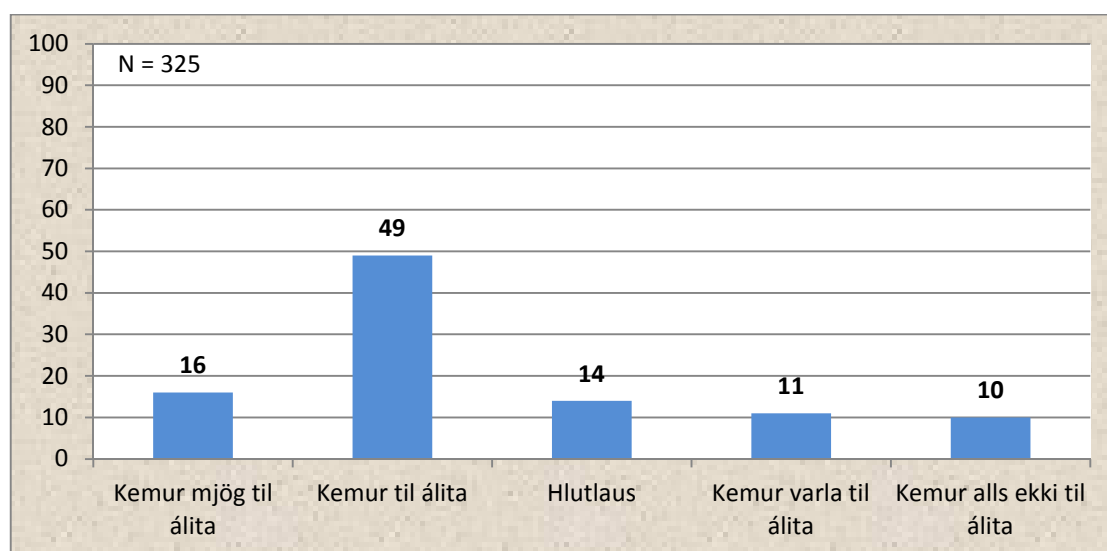


Mynd 3.12. Ef þú telur koma til álita að mynda millistjórnsýslustig, teldir þú þá að það kæmi til álita að fela slíku stjórnsýslustigi önnur verkefni en sveitarfélögin hafa þegar með höndum, s.s. heilbrigðis- og öldrunarmál og málefni fatlaðra? Könnun 2006.

Athugasemd við mynd: Myndin er tekin úr Grétar Þór Eyþórsson ofl. 2006 (Mynd 3.8, bls. 26).

Samkvæmt þessu var það meirihluti, eða 56% sem taldi koma til álita að fela milli-
stjórnsýslustigi önnur verkefni en sveitarfélögin hefðu þegar með höndum.

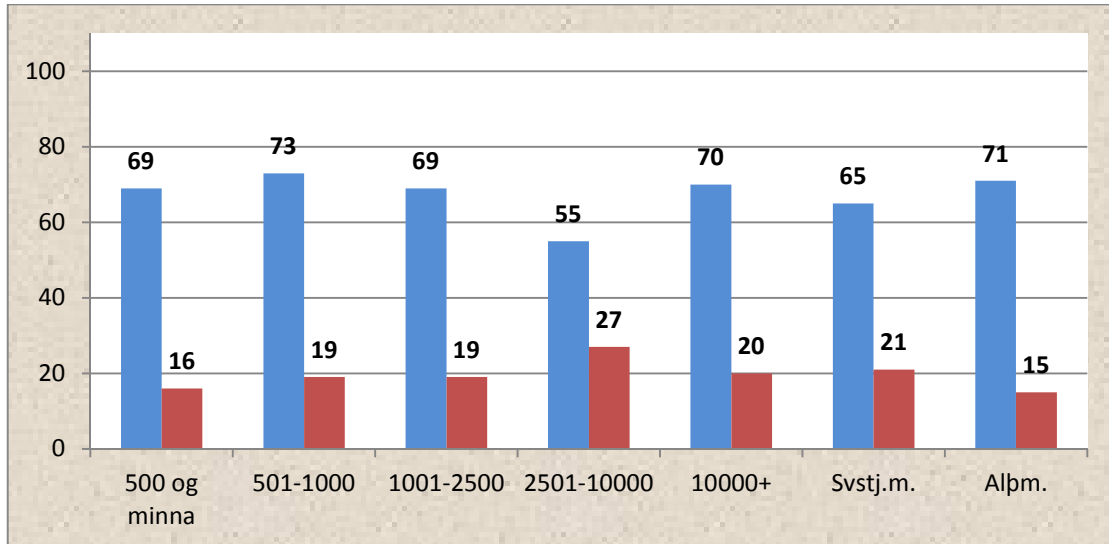
Í ljósi þess að umræða og hugmyndir þegar komið var fram á árið 2011 snérust meira
að því að verkefnaflutningur gæti orðið til Landshlutasamtaka sveitarfélaga var
ákveðið að spyrja nú beint um það. Því er sambærileg spurning um þetta ekki eins og
hún var árið 2006. Spurt var beint um hvort verkefnaflutningur til Landshlutasamtaka
gæti komið til álita:



Mynd 3.13. Telur þú það koma til álita að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, enda hefðu þau til þess heimildir og formlegt umboð? (%). Könnun 2011.

Myndin að ofan sýnir okkur að 65% telja þetta koma til álita nú og 21% ekki. Sambærilegar tölur fyrir verkefnaflutning til millistjórnstigs árið 2006 sýna að 56% telja það koma til álita en 29% ekki. Fylgi við þessar hugmyndir hefur því greinilega aukist. Er það væntanlega í takti við aukna umræðu um þetta.

Á næstu mynd eru svörin greind eftir bakgrunnsbreytum:



Mynd 3.14. Telur þú það koma til álita að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, enda hefðu þau til þess heimildir og formlegt umboð? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Hlutfall sem telur málið koma til álita og hlutfall þeirra sem telur það ekki koma til álita.

Áhuginn er mikill í öllum hópum, þó merkjanlega minnstur í sveitarfélögum með 2501 – 10000 íbúa. Þetta vísar þó ekki frá heildarmyndinni. Tæpur tveir þriðju hluti telur þetta koma til álita en fimmtungur ekki.

4 Um skipan sveitarfélaga og stærð

Sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað umtalsvert síðastliðin 20 ár eða svo. Í kjölfar sameiningarkosninga í 185 sveitarfélögum árið 1993 fóru í hönd margar sameiningar á næstu tveimur kjörtímabilum 1994 – 2002. Þannig fækkaði sveitarfélögunum þegar úr 196 í 171 fyrir kosningarnar 1994, í 124 fyrir kosningarnar 1998 og í 105 þegar kosið var árið 2002. Í tengslum við *Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins* sem leiddi m.a. til sameiningarkosninga í 66 sveitarfélögum árið 2005, fækkaði síðan sveitarfélögum enn frekar og þegar kosið var til sveitarstjórna vorið 2006 voru þau orðin 79.¹⁰ Í dag, í upphafi árs 2012, eru sveitarfélögin í landinu 75 með sameiningu Bæjarhrepps og Húnaþings vestra og fyrirsjáanlega 74 ef úr verður að Garðabær og Sveitarfélagið Álftanes renna saman.

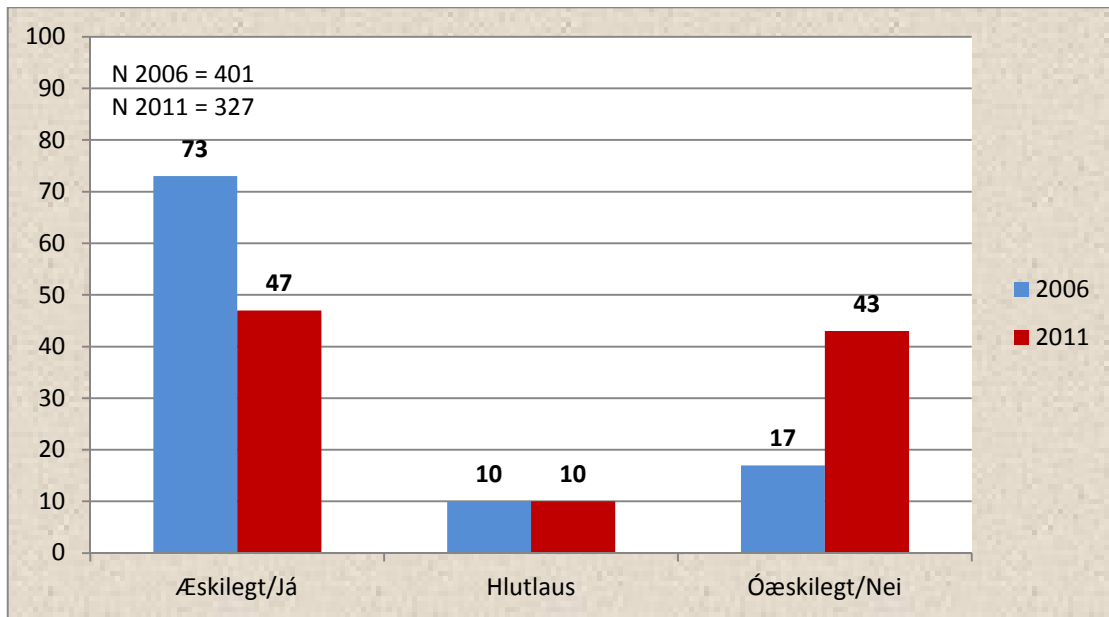
Verulega hefur því áunnist þó þau sjónarmið séu enn á lofti að ganga þurfi lengra. Allt hefur þetta gerst án þess að ákvæðum um lágmarksstærð sveitarfélaga í Sveitarstjórnarlögum hafi verið breytt. Í lögum frá 1986 var sett lágmark við 50 íbúa í 3 ár samfleytt. Í dag er ekkert sveitarfélag með færri en 50 íbúa og aðeins 5 þeirra með færri en 100 íbúa og hefur fyrrum 6. grein um lágmarksstærð sveitarfélags verið tekin út úr lögum.

4.1. Lágmarksstærð sveitarfélaga og hugur til sameininga

Sveitarstjórnarmenn og Alþingismenn voru spurðir spurninga tengdum skipan sveitarfélaga, lágmarksstærð og sameiningarmálum í könnuninni árið 2006 og einnig nú þó svo að haustið 2011 hafi menn staðið frammi fyrir nýsamþykktum lögum. Þótti engu að síður áhugavert að kanna hug sveitarstjórnarmanna vítt og breytt um landið til þessa. Alls verður hér fjallað um þrjár spurningar tengdum þessu. Í könnuninni nú var spurt: „Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð?“ Í könnuninni árið 2006 var spurt: „Telur þú æskilegt að breyta lögum um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga og hækka hana úr 50 íbúum.“

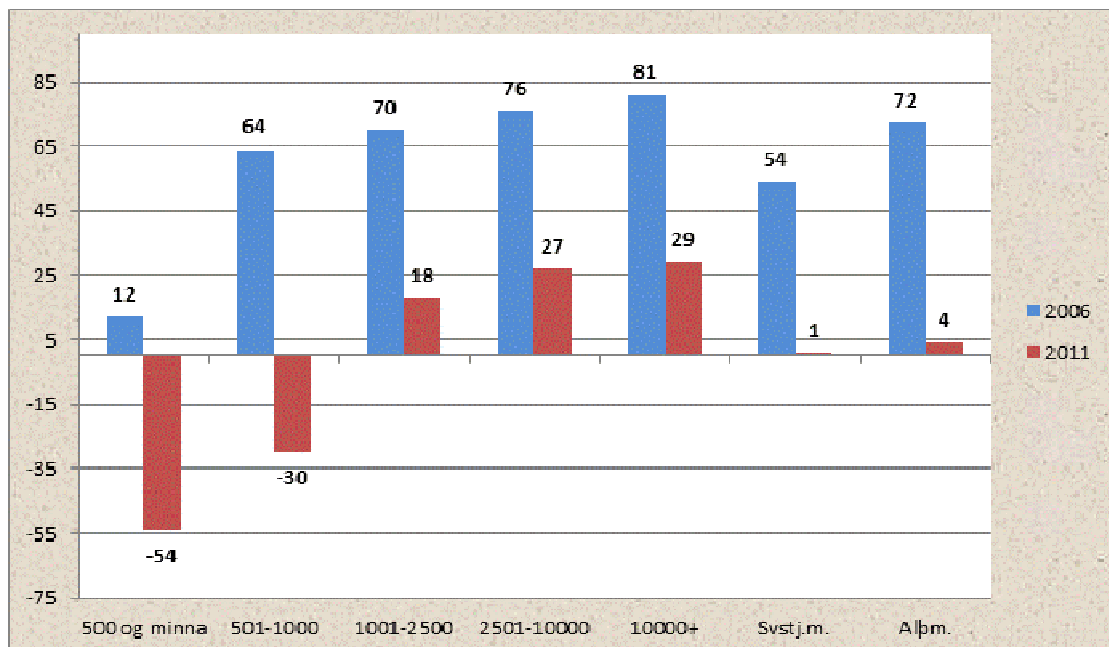
Á mynd 4.1 að neðan má sjá hvernig gerbreyting hefur orðið á viðhorfinu til þessa milli kannana. Þannig fækkar þeim sem telja ákvæði um lágmarksstærð – með öðrum orðum þvingaðar sameiningar sveitarfélaga – úr 73% í 47%. Tæpir 3 af hverjum 4 vildu þetta árið 2006 en tæpur helmingur nú.

¹⁰ Sjá t.d. í Grétar Þór Eypórssón, 2009.



Mynd 4.1. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögnum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð?(%). Kannanir 2006 og 2011.

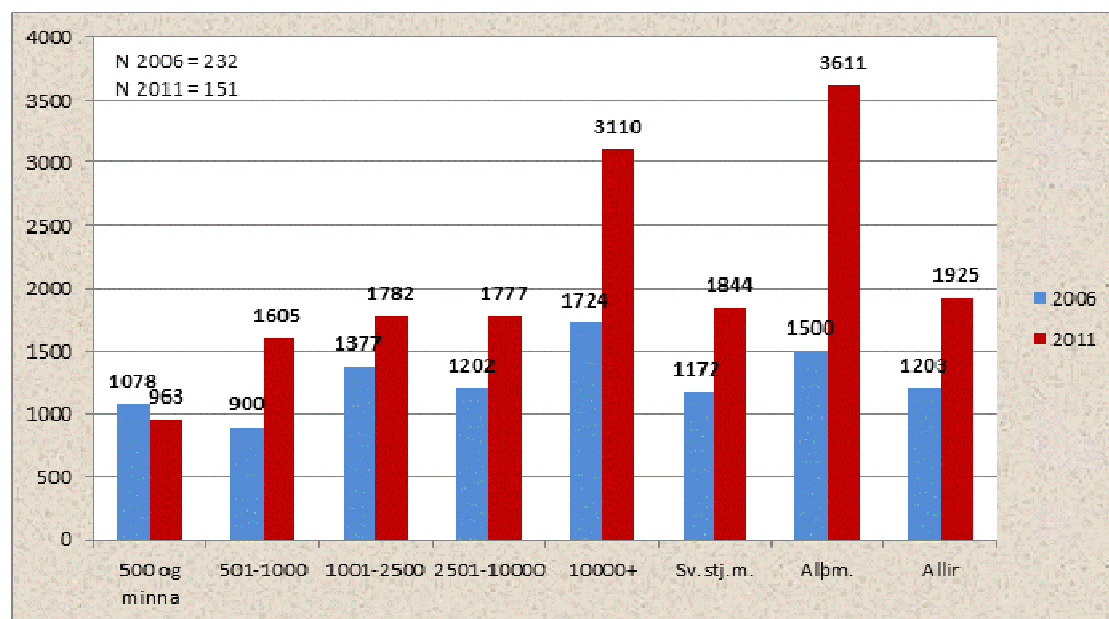
Vitaskuld kann það að hafa h é r áhrif að mjög nýlega hafa verið sett Sveitarstjórnarlög þar sem ekki er lengur ákvæði um lágmarksstærð. Því er hugsanlegt að einhverjum hafi fundist lítt stöð a ð úttala sig í aðra átt í könnun svo skömmu síðar. Engu að síður hljóta svo miklar breytingar að segja einhverja sögu. Lög um lágmarksstærð eru mun umdeildara mál en það var.



Mynd 4.2. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögnum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Á mynd 4.2 kemur fram að viðhorfið til þessa er mjög tengt stærð sveitarfélags. Þannig eykst andstaðan við lög um lágmarksstærð línulega eftir því sem sveitarfélag svaranda er stærra. Í sveitarfélögum með 1000 íbúa og færri er verulega andstaða við þetta nú en árið 2006 voru það fleiri þar en færri sem töldu að hærri lágmarksstærð væri æskileg. Enda þótt meirihluti í öðrum hópum sé fyrir því að hafa ákvæði um lágmarksstærð, hefur sá meirihluti minnkað verulega milli kannana. Staðreyndin er að miklu færri en áður vilja lagaákvæði með hækkaðri lágmarksstærð sveitarfélaga.

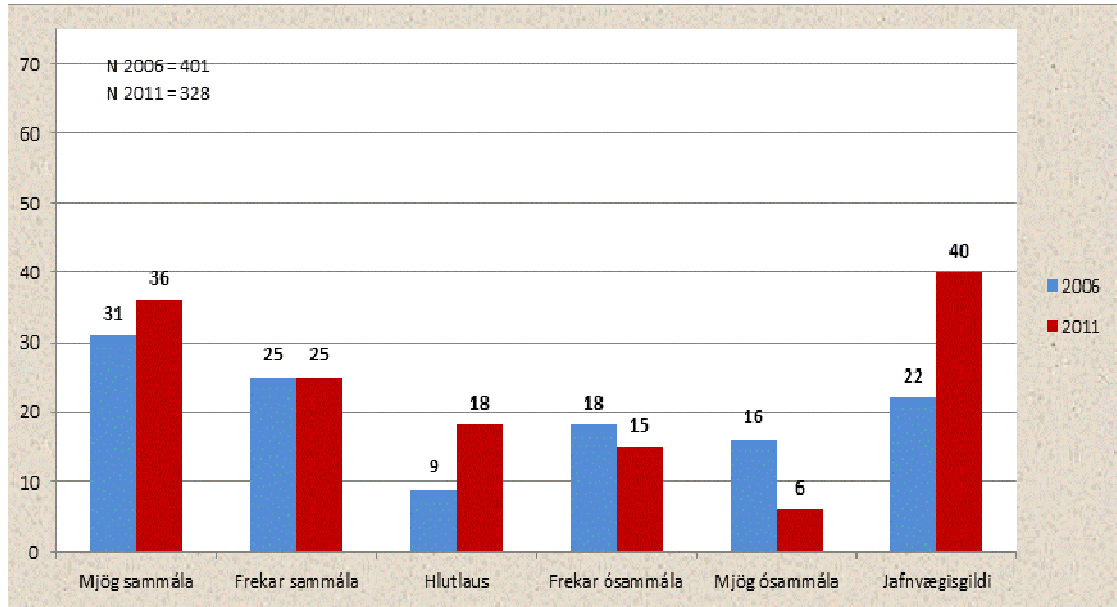
Þeir svarenda sem töldu að hafa ætti lagaákvæði um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga voru spurðir hvaða lágmarksíbúatölu þeir teldu æskilegasta. Var þeim boðið upp á að setja inn þá tölu að frjálsum vali – með svokallaðri opinni spurningu.



Mynd 4.3. Ef þú ert á þeirri skoðun að í lögnum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélags, hvaða lágmarkstölu myndir þú telja æskilega? Meðaltöl uppgefinnar stærðar eftir heild, stærð sveitarfélags og stöðu.

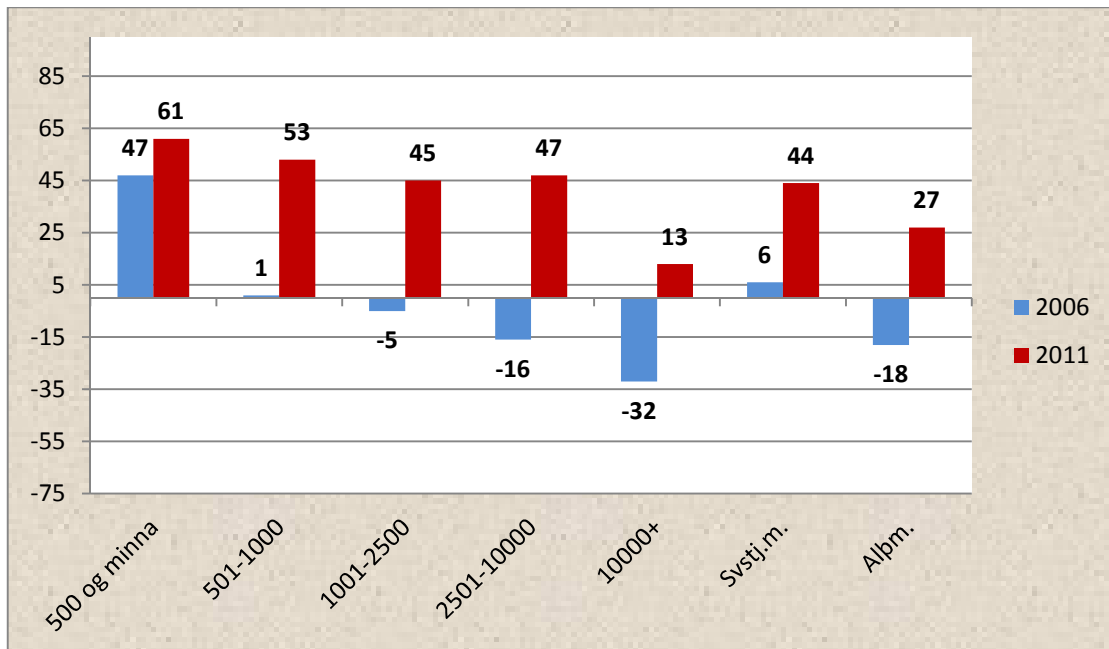
Meðalstærð sveitarfélags samkvæmt þeim sem vilja setja lög um hana er 1925 íbúar og hefur hækkað verulega frá 2006 eða um ríflega 700 íbúa. Í öllum hópum nema meðal þeirra í minnstu sveitarfélögunum hækka meðaltalið milli kannana um allt frá 30 prósentum til yfir 100 prósent, en þingmenn hækka mest allra. Hafa verður í huga að hér er um að ræða þá sem vilja lög um lágmarksstærð og því líklega áhugasamari um fækkun og stækkun sveitarfélaga. Einnig verður að líta til þess að sveitarfélögin hafa tekið við stóru verkefni milli kannana og áhugi fyrir frekari yfirtöku er fyrir hendi. Því þarf ekki endilega að koma á óvart að þessar tölur hækki.

Að framan hefur m.a. komið fram að áhugi sveitarstjórnarmanna fyrir yfirtöku verkefna hefur aukist og að margir þeirra sjá fyrir sér að þetta geti orðið mögulegt með því að ný verkefni sé leyst með samstarfi. Næsta spurning, sem einnig var borin upp 2006, snýr að því að veða saman valkostina samstarf sveitarfélaga eða sam-einingu þeirra.



Mynd 4.4. Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga. (%)
Kannanir 2006 og 2011.

Litið á heildina eru það 61% sem velja samstarf frekar en sameiningu og einungis 21% ekki. Það er því talsverður meirihluti samstarfskostinum í vil. Áhugi á samstarfi umfram sameiningu hefur því aukist um 5 prósentustig frá 2006 og andstaðan minnkað verulega, enda er jafnvægisgildið nær tvöfalt herra nú en þá. Þetta er í samræmi við aðrar niðurstöður úr þessari könnun – fylgi við áherslu á samstarf sveitarfélaga vex ásmegin.

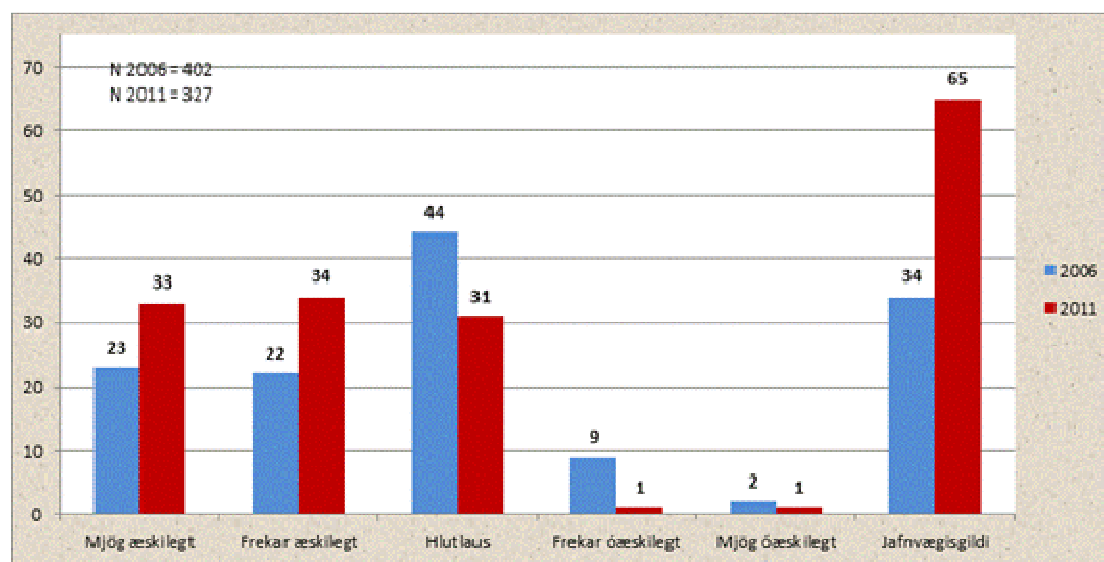


Mynd 4.5. Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

Það er athygli vert hér að þegar greint er eftir stærð sveitarfélags munar ekki ýkja miklu á viðhorfum fólks í sveitarfélögum sem hafa færri en 10000 íbúa. Mjög verulegur meirihluti kýs samstarf fremur en sameiningu – jafnvægisgildið er frá 45 og uppí 67 og þeir sem vilja samstarfið fremur eru á bilinu 60 – 67 prósent. Í stærstu sveitarfélögunum skiptist fólk meira í tvö horn. Í öllum hópum nema hjá þeim allra minnstu hefur orðið viðsnúningur frá könnuninni 2006. Þetta er í samræmi við þá tilhneigingu sem komið hefur fram í öðrum niðurstöðum að framan – áhugi og áhersla á samstarf fer vaxandi.

4.2. Sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu

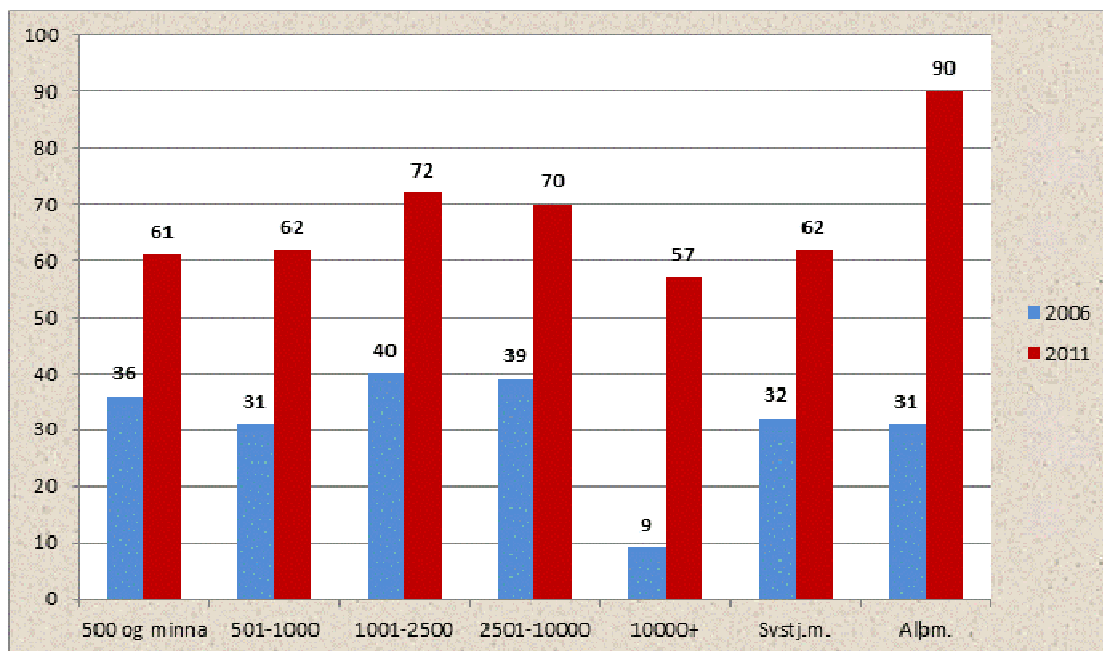
Umræða um stærð sveitarfélaga og sameiningar hefur lengst af snúist mest um að fækka sveitarfélögum sem eru lítil eða mjög lítil, sveitarfélögum sem flest eru út um landsbyggðina. Hefur umræða um getu þessara litlu til að valda verkefnum sínum eða taka við nýjum því verið mjög fyrirferðamikil þegar sameiningarmál eru annars vegar. Af 6 stóru sveitarfélögum landsins – þeim sem hafa fleiri en 10000 íbúa – eru 4 á höfuðborgarsvæðinu og eitt í útjaðri hans (Reykjanesbær), sé notast við hefðbundna skilgreiningu á því hvað höfuðborgarsvæðið er. Aðeins Akureyri er utan þessa svæðis. Stundum hafa þó heyst raddir um að rétt sé að huga að því hvort ekki megi sameina sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu í jafnvel eitt sveitarfélag. Þörf sé á samræmdu skipulagi fyrir svæðið sem auk þess sé eitt og sama atvinnu- og þjónustusvæðið. Líkt og gert var í könnuninni 2006 var leitað eftir viðhorfum sveitarstjórnarmanna og þingmanna til þessara mála – hvort talið væri æskilegt að breyta skipan sveitarfélaganna á svæðinu og þá hvernig.



Mynd 4.6. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? (%). Kannanir 2006 og 2011.

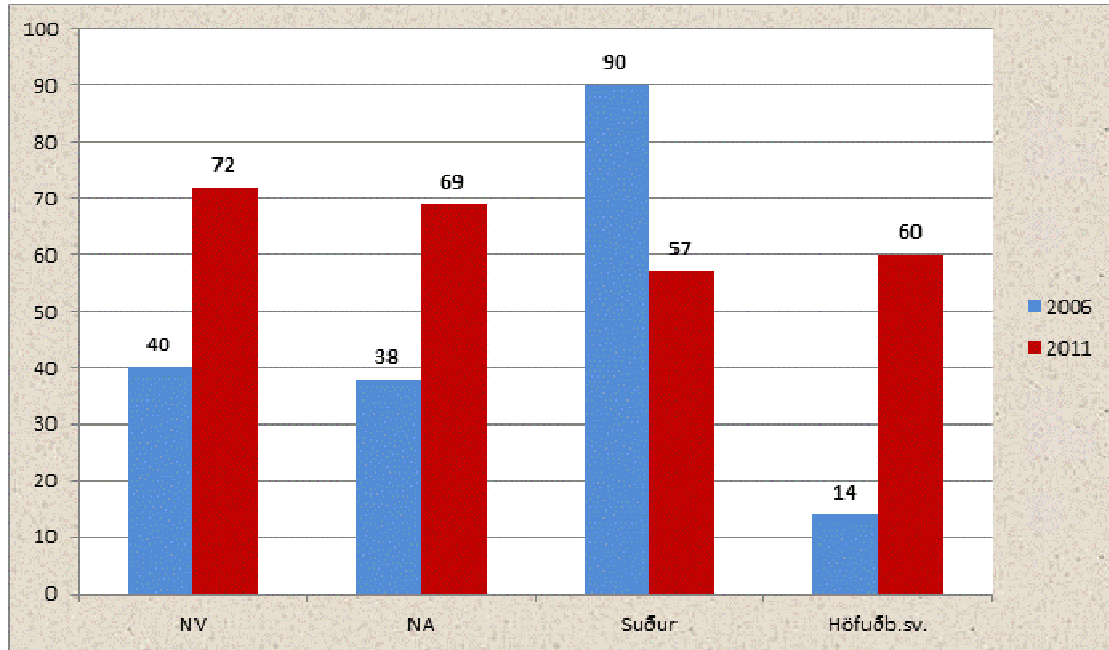
Tveir þriðju telja það mjög eða frekar æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu og hverfandi hlutfall svarenda telur það óæskilegt. Margir eru þó hlutlausir í málinu, enda varðar það ekki sveitarfélög eða svæði nærri allra í

könnuninni. Athyglisverðast hlýtur þó að teljast hversu mikið áhuginn fyrir þessu hefur aukist síðan 2006, þegar 45% töldu þetta æskilegt. Myndin að ofan sýnir líka nær tvöföldun á jafnvægisgildinu sem sýnir mismun á þeim sem telja þetta æskilegt og þeim sem telja þetta óæskilegt. Forvitnilegt er að skoða þetta eftir bakgrunni þátttakenda:



Mynd 4.7. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

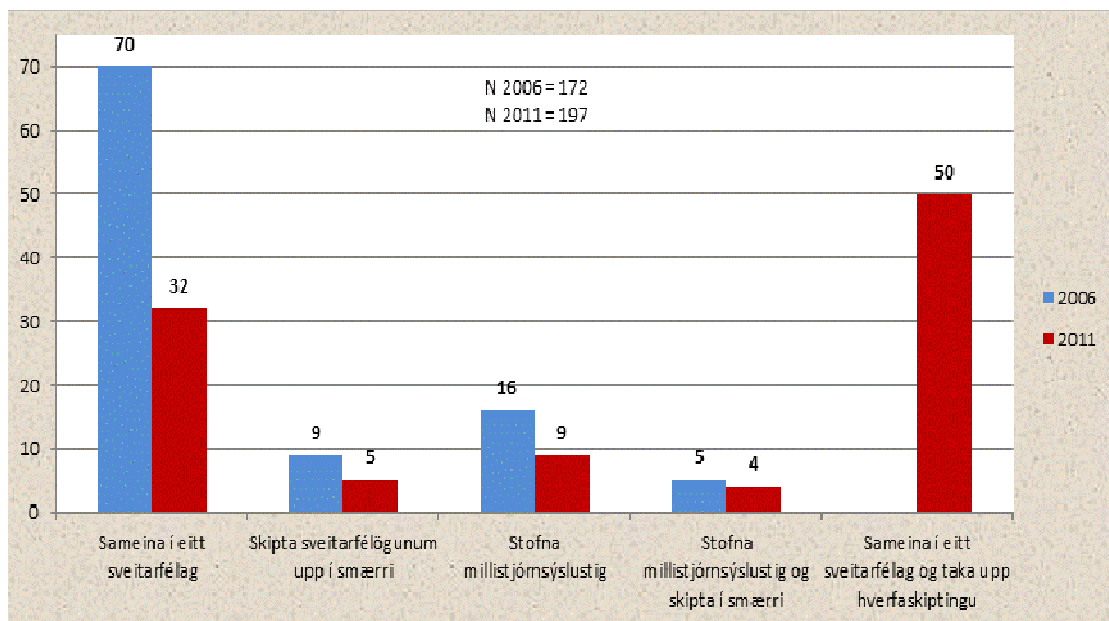
Mjög veruleg fjölgun þeirra sem eru hallir undir breytta skipan á höfuðborgarsvæðinu er í öllum þessum hópum – ekki síst í stærstu sveitarfélögunum og meðal þingmanna. Forvitnilegast hlýtur þó að vera að skoða greiningu á þessu eftir kjördæmum – spurningin lýtur jú að einu þeirra en öðrum ekki. Er þessi áhugi meiri hjá þeim sem sameiningin snýr ekki að, eins og oft virðist vera tilfellið þegar sameiningarmál eru annars vegar? Næsta mynd svarar því. Áhuginn er mikill í öllum kjördæmum en það athygliverða er að hann eykst mest á höfuðborgarsvæðinu, sé borið saman við könnunina frá árinu 2006. Rétt er þó að benda á að hlutfall hlutlausra er á bilinu 25 – 40 prósent, lægst þó á höfuðborgarsvæðinu sjálfu.



Mynd 4.8. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu? Greint eftir kjördæmi. Jafnvægisgildi. Kannanir 2006 og 2011.

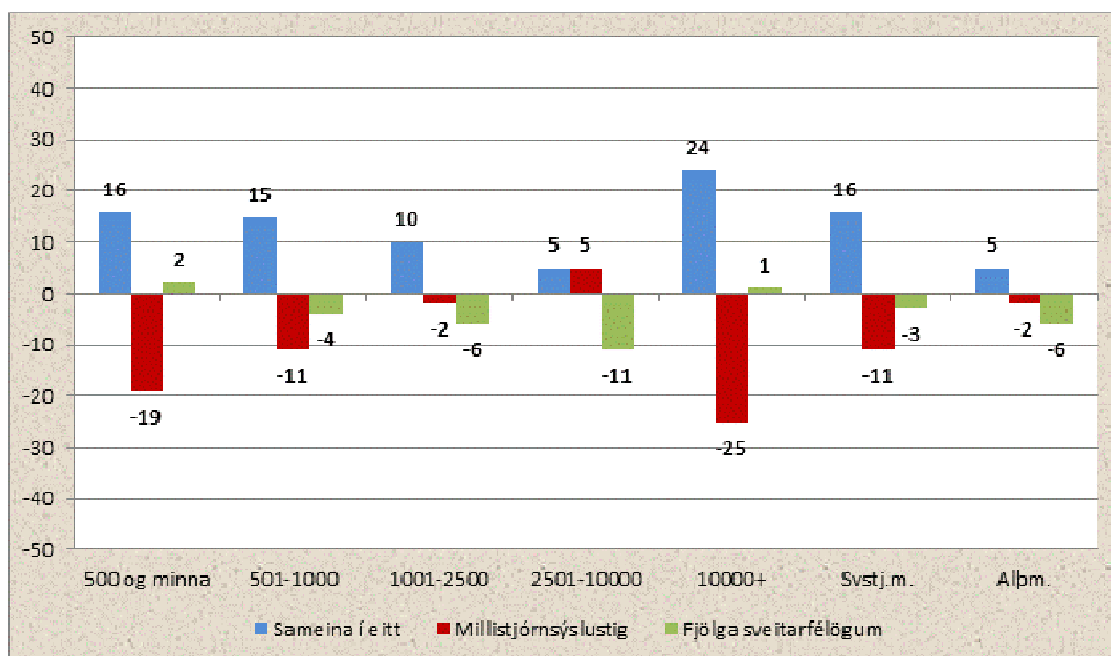
Hér stendur uppúr að áhugi fyrir breytingum á höfuðborgarsvæðinu er mikill, hann hefur vaxið verulega frá síðustu könnun og mest á höfuðborgarsvæðinu sjálfu. Það hljóta að vera forvitnilegar niðurstöður þar sem mest er um að ræða stór sveitarfélög svo og allra stærstu sveitarfélög landsins.

En hvaða breytingar vill fólk sjá? Eins og í fyrri könnun var spurt um það, þó með lítilsháttar breytingum á svarkostum milli kannana.



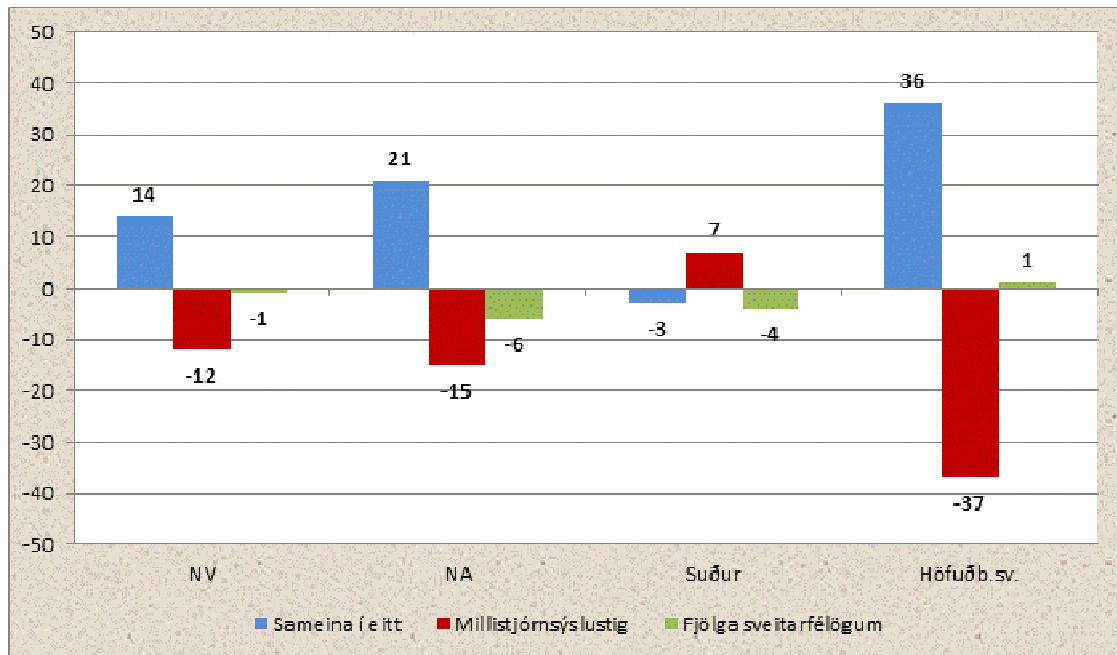
Mynd 4.9 Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. (%). Kannanir 2006 og 2011.

Spurt var nú með tvennum hætti út í vilja til sameiningu allra sveitarfélaganna, annars vegar eins og árið 2006 þar sem beint var spurt um þetta en í ljósi þróunar og aukinna hugmynda um ýmis form íbúalýðræðis, þótti rétt að gefa kost á svars kosti um sameiningu þar sem hún var skilyrt við að jafnframt yrði tekið upp hverfastjórnar-fyrirkomulag. Þessvegna verður samanburður milli kannana eilítið flóknari en ella. Mynd 4.9 sýnir okkur þó að mjög mikill meirihluti þeirra tæplega 200 eða 2/3 þátttakenda sem vildu yfirleitt breyta skipan sveitarfélaga á svæðinu, vill að höfuðborgarsvæðið verði sameinað í eitt sveitafélag. Þannig eru það alls 82% sem vilja sameiningu en meirihluti þeirra 50% vill skilyrða hana við að hverfastjórnar-fyrirkomulag yrði jafnframt tekið upp. Þetta er aukning frá árinu 2006. Að sama skapi fækkar þeim sem vilja eitthvert form af millistjórnsýslustigi úr 21% í 13%. Tilhneigingin er því skýr og forgangsröðun þarna virðist mjög skýr. Þetta er þó nokkuð misjafnt eftir hópum, eins og næstu tvær skýringamyndir sýna okkur.



Mynd 4.10. Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu. Breyting milli kannana 2006 og 2011 (%).

Mynd 4.10 sýnir breytingar milli kannananna tveggja. Auk þess hefur svarkostum verið slegið saman til þess að einfalda framsetningu á samanburðinum. Þannig hefur báðum svarkostunum um „Að sameina í eitt sveitarfélag“ verið slegið saman í einn og báðum valkostunum um „Millistjórnsýslustig“ verið slegið saman. Þetta einfaldar vitanlega málið en gefur um leið glögga mynda af meginlínunum. Þær eru að sameiningaráhuginn virðist hafa aukist mest í minnstu og stærstu sveitarfélögum, en reyndar aukist í öllum hópum. Stóru sveitarfélögin sýna mesta aukningu eða um 24 prósentustig milli kannana. Á næstu mynd sést greining eftir kjördæmum. Eins og áður er Suðvesturkjördæmi og Reykjavíkurborg kjördæmum slegið saman í eitt Höfuðborgarsvæði.



Mynd 4.11. Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost. Greint eftir kjördæmum. Breyting milli kannana 2006 og 2011 (%).

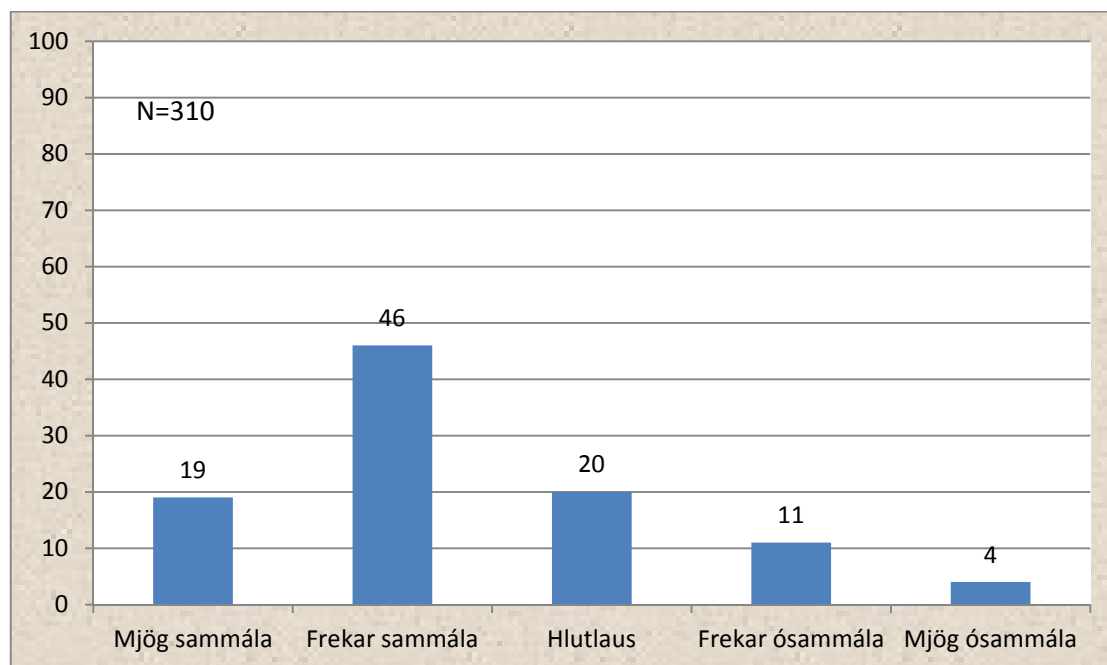
Megintíðindin úr þessari greiningu hljóta að vera mikil sinnaskipti svarenda af höfuðborgarsvæðinu. Þar velja 62% sameiningakostina nú en aðeins 26% árið 2006 og á sama tíma hrapar áhugi fyrir millistjórnsýslustigi. Hreyfingar í sömu átt eru í Norðurkjördæmunum en ekki í Suðurlkjördæmi. Sveitarstjórnarmenn og þingmenn í landinu eru því að komast meira á þá skoðun að sameina beri á höfuðborgarsvæðinu þar sem yfir 6 af hverjum 10 vilja það.

5 Íbúalýðræði

Áhugi á eflum tengslum kjósenda við fulltrúa sína hefur aukist mjög á sveitarstjórnarstiginu á síðari árum og svo er einnig á landsmálastigi, sérstaklega eftir efnahagshrunið, ekki síst eftir tvær þjóðaratkvæðagreiðslur um Icesave samningana. Skemmst er að minnast almennra íbúakosninga um staðsetningu Reykjavíkurflugvallar árið 2001 og kosninga í Hafnarfirði árið 2007 um deiliskipulag álversins í Straumsvík. Aukna áherslu á lýðræði í sveitarfélögum má m.a. markja af því að Samband sveitarfélaga hefur staðið fyrir námskeiði fyrir sveitarstjórnarmenn um lýðræði í sveitarfélögum og eitt sveitarfélag í landinu, Garðabær, hefur tekið upp lýðræðisstefnu.¹¹ Loks er í nýjum Sveitarstjórnarlögum að finna í fyrsta sinn sérstakan kafla um íbúalýðræði og samráð við íbúa.¹² Það er því í takt við þetta að sveitarstjórnarmenn og þingmenn eru spurðir út í mál tengd þessu í könnuninni. Spurt var sérstaklega um íbúakosningar og íbúaping en einnig var spurt um mikilvægi þess sem og borgarafunda, hverfastjórna og almennt aukinnar sjálfsstjórnar svæða innan sveitarfélaga.

5.1. Íbúakosningar

Spurt var þriggja spurninga sérstaklega um íbúakosningar eða almennar atkvæðagreiðslur eins og þær eru stundum kallaðar. Fyrst var spurt hvort talið væri æskilegt að tíðka ætti þær í auknum mæli.



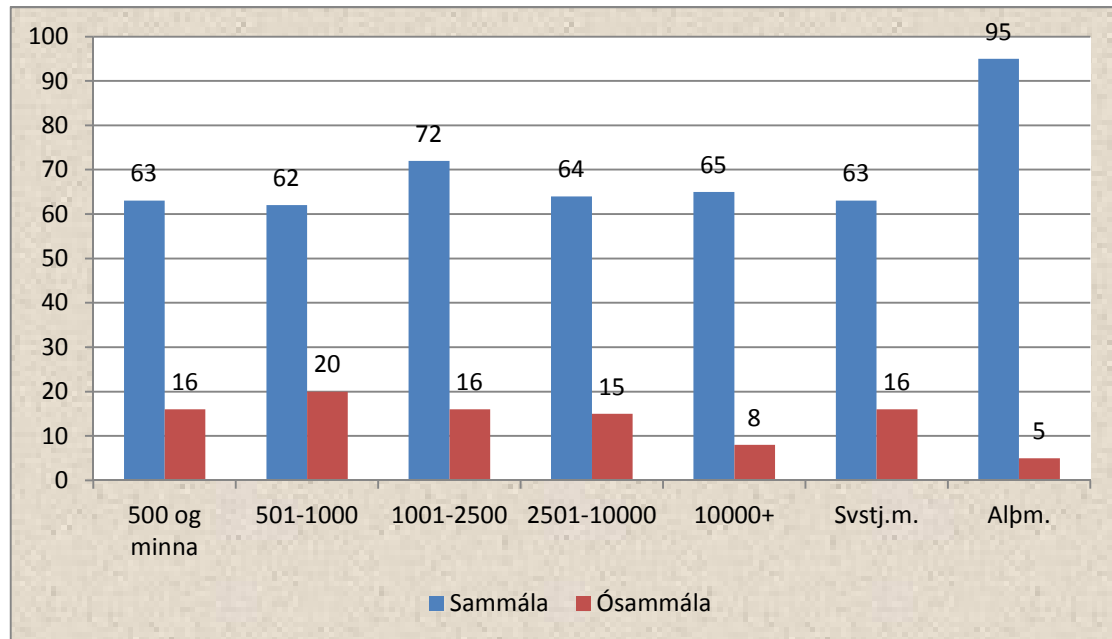
Mynd 5.1. Það er æskilegt að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál í sveitarfélagi með fleiri íbúakosningum. (%)

¹¹ <http://www.gardabaer.is/Pages/3409>

¹² Lög nr. 128 2011. X. Kafli laganna heitir Samráð við íbúa og er í sjö greinum (102-108).

Almennt fær þessi staðhæfing góðan hljómgrunn og alls eru nær 2/3 eða 65% frekar eða mjög sammála henni en aðeins 15% ekki. Þó hartnær helmingur eða 46% séu ekki meira en frekar sammála má segja að aukin aðkoma kjósenda að ákvörðunum með slíkum kosningum eigi sér mikinn lamennan hljómgrunn.

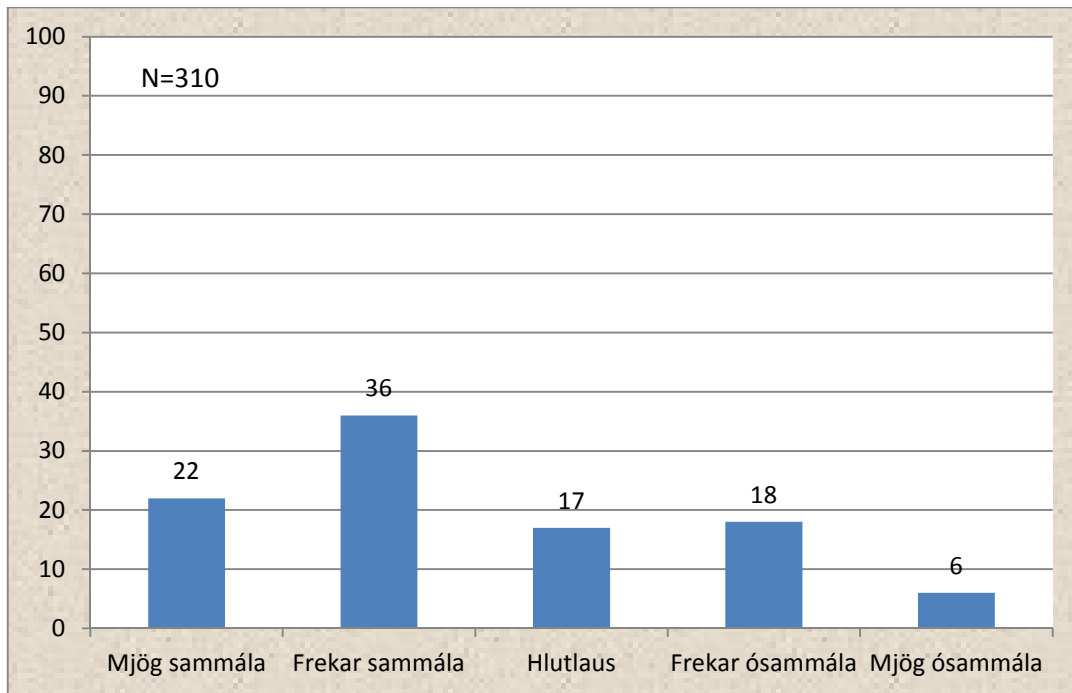
Þegar þetta er skoðað nánar eftir hópum kemur í ljós tiltölulega jöfn dreifing eftir stærð sveitarfélaga.



Mynd 5.2. Það er æskilegt að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál í sveitarfélagi með fleiri íbúakosningum. (%). Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.

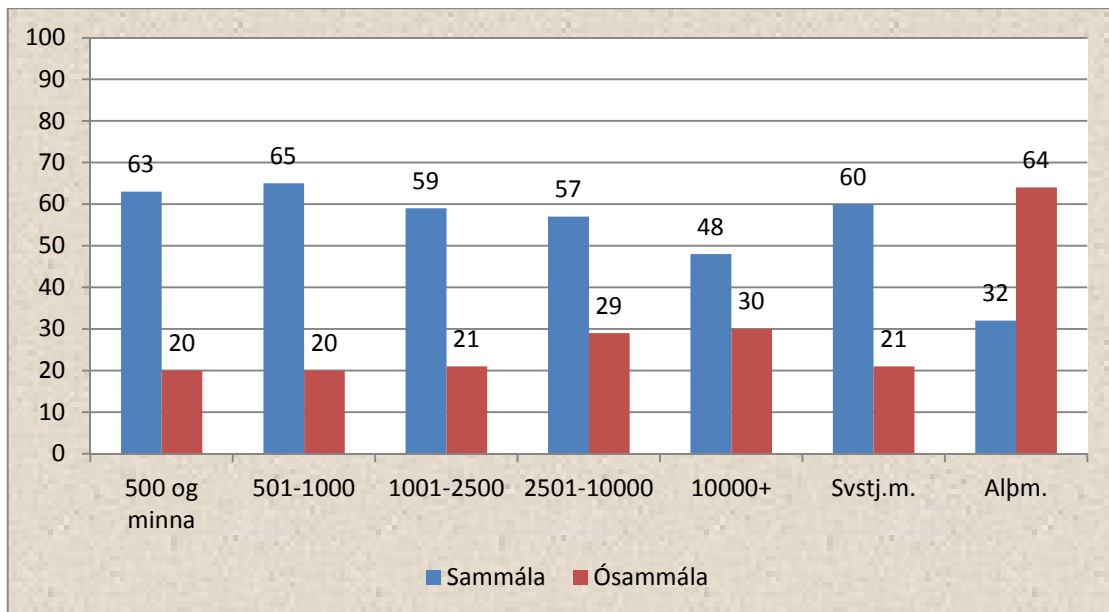
Þingmenn eru afgerandi mest hlyntir fleiri íbúakosningum en ekki virðist skipta miklu í hvaða stærð af sveitarfélagi fólk býr þegar afstaðan er tekin – sammála eru á bilinu 62 – 72 prósent. Hinsvegar er nokkuð hátt hlutfall í stærstu sveitarfélögunum hlutlausir eða alls 27 prósent.

Ein spurning í þessu samhengi er hversu mikil völd skuli felast í verkfærum íbúalýðræðisins. Á álit borgara að vera bindandi fyrir stjórnámamennina eða á það fremur að vera ráðgefandi? Íbúakosningar geta til dæmis verið með mörgum hætti hvað þetta varðar. Í kosningunum í Hafnarfirði 2007 var það fyrirfram ákveðið að niðurstaðan skyldi verða bindandi. Í Reykjavík 2001 var niðurstaðan aðeins ráðgefandi. Ýmsar íbúakosningar eru bindandi samkvæmt lögum eins og t.d. kosningar um sameiningu sveitarfélaga. En hver er hin almenna afstaða sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna til þessa? Vilja þeir almennt eingöngu hafa ráðgefandi kosningar eða vilja þeir ganga lengra? Ákveðið var að spyrja eftir þessu í könnuninni. Fólk var beðið að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar að íbúakosningar ætti einungis að vera ráðgefandi.



Mynd 5.3. Íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi fyrir sveitarstjórnir. (%)

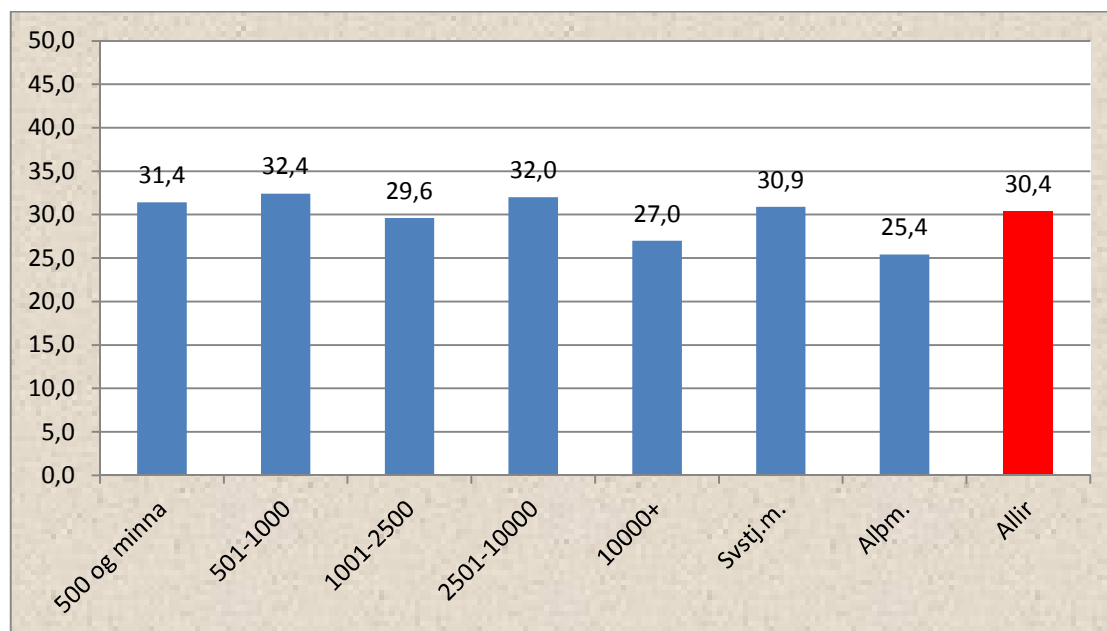
Almennt er fólk frekar á þeirri skoðun að íbúakosningar eigi einungis að vera ráðgefandi, eða samanlagt 58 prósent. Um fjórðungur er þó ósammála og vill því gefa þessum kosningum meira vægi. Forvitnilegt er að vita hvort þessi skipting sé eins í öllum hópum. Á mynd 5.4 kemur í ljós að afstaðan til þessa er mjög tengd stærð sveitarfélags.



Mynd 5.4. Íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi fyrir sveitarstjórnir. (%). Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.

Þannig eru sveitarstjórnarmenn í minni sveitarfélögum, sérstaklega undir 1000 íbúum mun tregari til að gefa íbúakosningum það vægi að vera bindandi en kollegarnir – sérstaklega þeir í sveitarfélögum með fleiri en 2500 íbúa. Áberandi er einnig að þingmenn eru nánast á öndverðum meiði við sveitarstjórnarmenn – hartnær 2/3 þeirra eru því ósammála að íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi. Rétt er að geta þess að í hópunum eru milli 15 og 20 prósent hlutlausir.

Mikilvægt mál tengt íbúakosningum er einnig hversu hár þröskuldur ætti að vera gagnvart því að knýja þær fram. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ákvæði um þetta. Þar kveður á um að 20 prósent kosningabærra manna geti óskað eftir atkvæðagreiðslu. Þetta er þó ekki fast ákvæði, því einnig er kveðið á um að sveitarstjórnir geti hver um sig hækkað þetta hlutfall í 33 prósent. Enda þótt lögin séu ný af nálinni þótti forvitnilegt að kanna hug, sérstaklega sveitarstjórnarmanna, til þessa og þeir beðnir um að tilgreina hver mörkin ættu að vera.

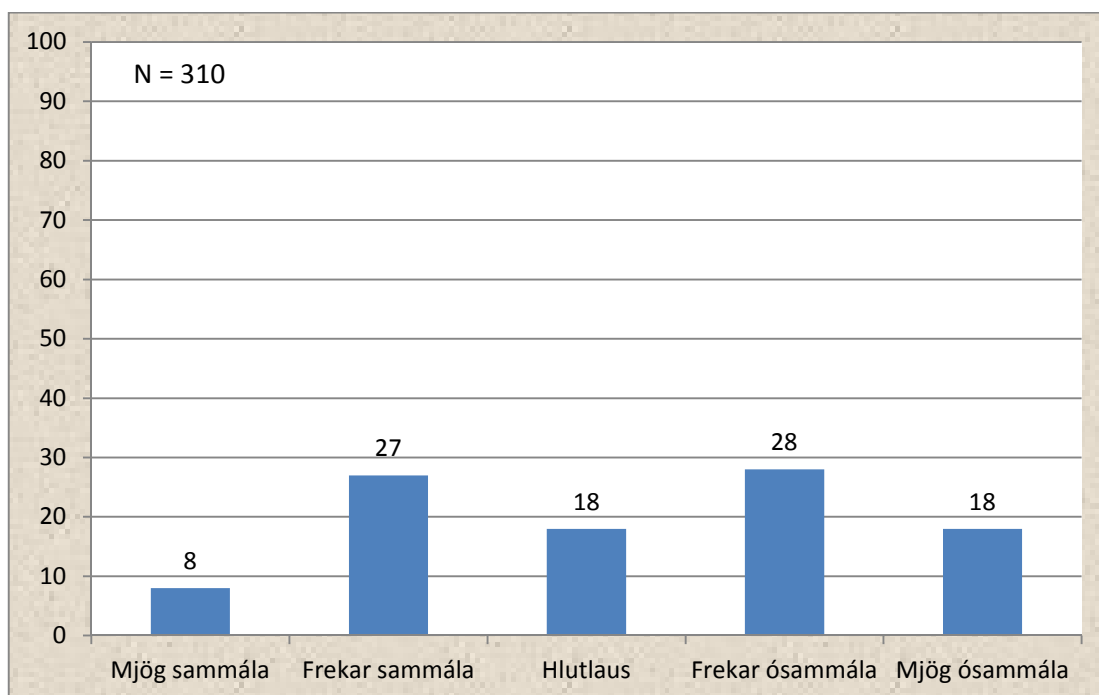


Mynd 5.5. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir því að 20% kosningabærra manna í sveitarfélögum geti óskað eftir almennri atkvæðagreiðslu. Sveitarstjórnir geta þó ákveðið hærra hlutfall, allt að 33%. Hvað telur þú vera eðlileg efri mörk í þessu sambandi? Meðaltöl af uppgefnu hlutfalli: Allir, eftir stærð sveitarfélags og stöðu.

Ekki er verulegur munur á því hlutfalli sem sveitarstjórnarmenn í sveitarfélögum með færri en 10000 íbúa nefna – um eða yfir 30 prósent. Það eru hinsvegar sveitarstjórnarmenn í stærstu sveitarfélögum og Alþingismenn sem skera sig úr og nefna nokkuð lægri efri mörk: 27 og 25,4 prósent. Þetta er marktækur munur milli hópa. Afstaða fólks hvað þetta varðar er þó ekki línulega tengd stærð, sveitarstjórnarfólk í stærstu sveitarfélögum vill hafa þröskuldinn til að knýja fram íbúakosningu lægri en aðrir. Afstaða þingmanna kemur varla á óvart enda þingið nýbúið að samþykkja lög um 20 prósent mörk.

5.2. Íbúáping

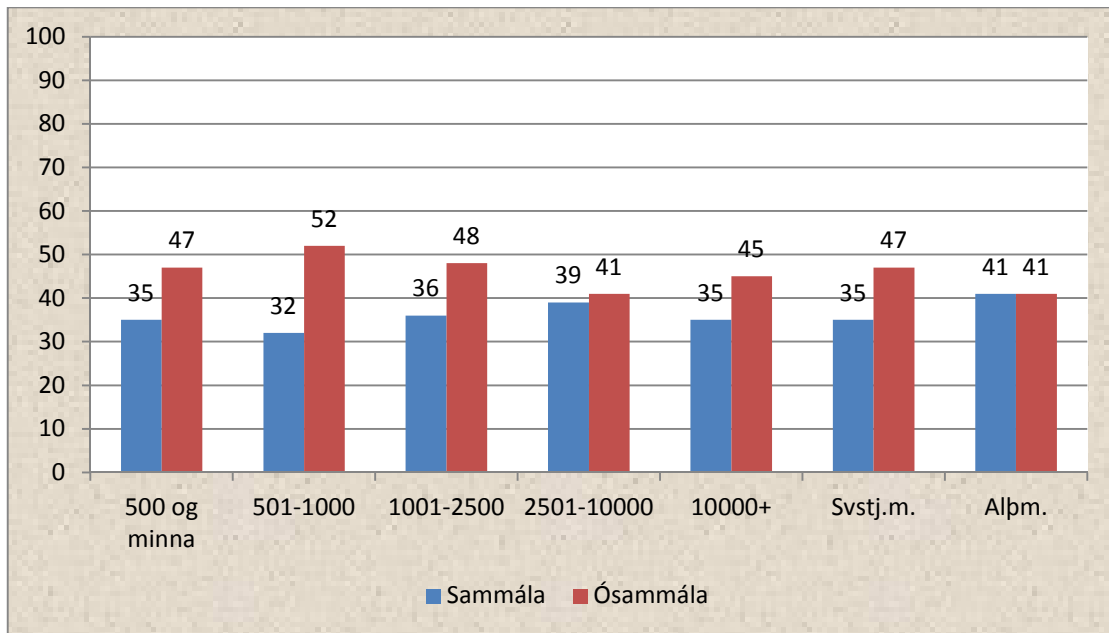
Íbúáping er aðferð sem sveitarstjórnir í landinum (og fleiri aðilar) hafa farið og nýtt sér óspart undanfarin 10 ár, eða svo. Hafa fjöldamörg þeirra haldið slík þing og sum oftar en einu sinni. Algengt er að íbúáping hafi verið sett upp vegna skipulagsmála. Rétt eins og spurt var eftir vægi íbúakosninga í könnuninni var einnig spurt á svipaðan hátt um íbúápingin.



Mynd 5.6. Það kemur til álita að gera niðurstöður íbúápinga bindandi fyrir sveitarstjórnir. (%)

Hrifning þeirra sem svöruðu í könnuninni með þessa fullyrðingu var takmörkuð. Einungis 8% eru mjög sammála og 35% mjög og frekar sammála. Á meðan er nærri helmingur (46%) ósammála. Það verður engu að síður að teljast vera nokkuð athyglisvert að ríflega þriðjungur telji bindingu niðurstaðna íbúápinga koma til greina.

Á næstu mynd kemur fram að ekki ýkja mikill munur er milli samanburðarhópanna. Þó eru það þingmenn sem eru hallastir undir þetta, en einnig sveitarstjórnarmenn í sveitarfélögum með milli 2500 og 10000 íbúa – stærri sveitarfélögin, en ekki þau stærstu. Hlutlausir eru nálægt því að vera fimmti hver.



Mynd 5.7. Það kemur til álita að gera niðurstöður íbúalýðinga bindandi fyrir sveitarstjórnir. (%). Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu.

5.3. Mikilvægi verkfæra íbúalýðræðis

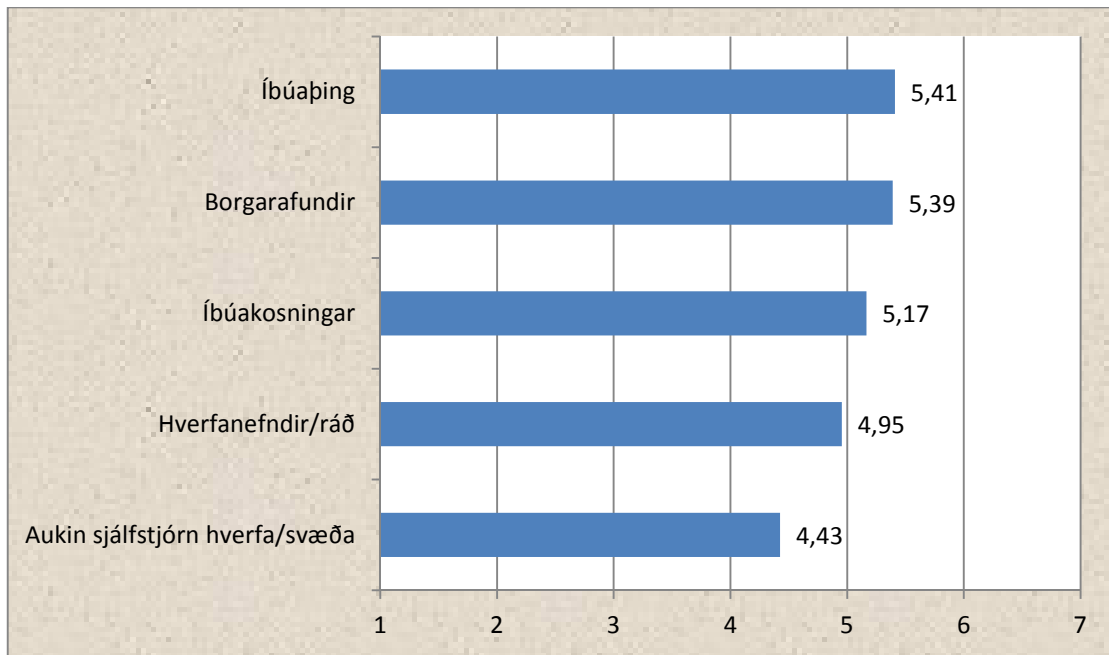
Síðasta spurningin í könnuninni sem varðaði íbúalýðræðið fólst í að þátttakendur voru beðnir að gefa nokkrum valkostum – verkfærum eða tækjum íbúalýðræðis – einkunn eftir mikilvægi. Var þar alls um að ræða 5 valkosti. Spurningin og formáli hennar var svohljóðandi:

Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera?

Við biðjum þig að svara með því að tilgreina afstöðu þína gagnvart hverjum og einum þætti á kvarðanum 1 – 7, þar sem 1 er alls ekki mikilvægt en 7 mjög mikilvægt.

Alls var því hægt að gefa einkunn á öllum heilum tölum frá 1 og upp í 7.

Hér verða niðurstöður þessa settar fram í meðaltölum fyrir hvern valkost. Kvarðinn er frá 1 (alls ekki mikilvægt) upp í 7 (mjög mikilvægt). Miðja kvarðans er því einkunnin 4, sem þýðir því afstaða mitt á milli þess að þykja valkostimir ekki mikilvægir og mikilvægir. Fyrstu samantekt má sjá í mynd 5.8:



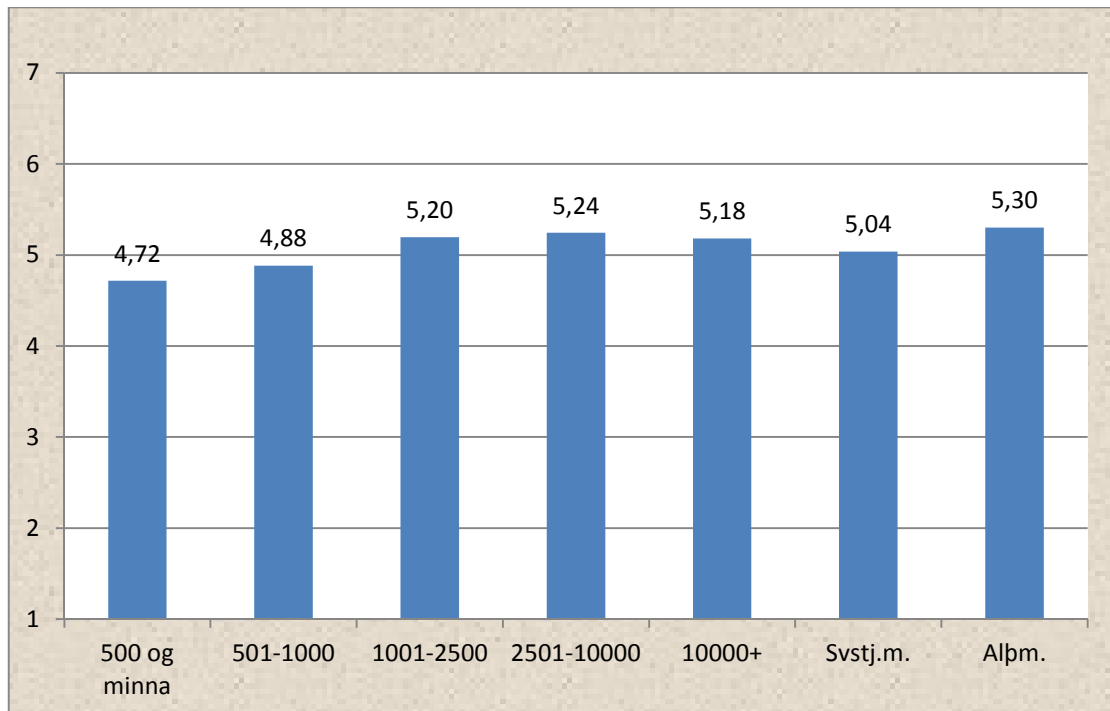
Mynd 5.8. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir á kvarðanum 1 – 7.

Allir hljóta þessir valkostir einkunn yfir meðallagi, frá 4,43 upp í 5,41. Það eru íbúabíng og borgarafundur sem skora hæst með skorin 5,41 og 5,39 og íbúakosningar fá einnig meðalskor vel yfir 5. Valkosturinn um aukna sjálfstjórn hverfa eða svæða hlýtur lægsta skorið. Ef til vill er sá valkostur huglægari en hinir og fólki meira framandi, enda eru öll hin tækin eitthvað sem þegar hefur verið reynt. Almennt hlýtur þetta þó að teljast tjá eindreginn vilja til aukins íbúalýðræðis. Taflan hér að neðan gefur upplýsingar um meðalskor hvers valkosts í mismunandi hópum.

Tafla 5.1. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir eftir stærð sveitarfélags og stöðu á kvarðanum 1 – 7.

Lýðræðisverkfæri	500 og minna	501-1000	1001-2500	2501-10000	10000+	Svtj.m.	Alþm.
Borgarafundur	5,19	5,03	5,74	5,47	5,41	5,37	5,55
Íbúabíng	5,22	5,32	5,47	5,47	5,51	5,40	5,50
Íbúakosningar	4,77	4,95	5,38	5,22	5,48	5,12	5,77
Hverfanefndir/ráð	4,35	4,78	4,85	5,41	5,07	4,92	5,27
Aukin sjálfstjórn	4,06	4,34	4,54	4,65	4,44	4,37	4,41

Hér sést ákveðinn munur á skori eftir stærð sveitarfélags. Mikilvægi íbúakosninga er meira þegar sveitarfélag er orðið stærra en 1000 íbúar og mikilvægi hverfanefnda eykst þegar stærðin nær 2500 íbúum. Almennt virðist tilhneigingin vera sú að áhugi fyrir íbúalýðræðinu eykst með stærð. Reynt var að draga það saman í næstu mynd þar sem meðaltal einkunnagjafar fyrir öll fimm atriðin eru tekin saman:



Mynd 5.9. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7.

Myndin staðfestir í raun þá tilhneigingu sem vart var við í gögnunum að framan. Áhersla á mikilvægi íbúalýðræðis er meiri í sveitarfélögum þegar þau eru komin yfir 1000 íbúa stærð. Hún er einnig mikil meðal þingmanna. Hér verður að setja þann fyrirvara að sum þessara tækja eða forma íbúalýðræðis eiga mun betur við í stærri sveitarfélögum en þeim minni. Nægir þar að nefna hverfanefndir. Því þurfa niðurstöðurnar ekki endilega að þýða þetta mikið minni áhuga fyrir þátttöku eða aðkomu íbúa.

6 Sveitarfélögin og hrunið

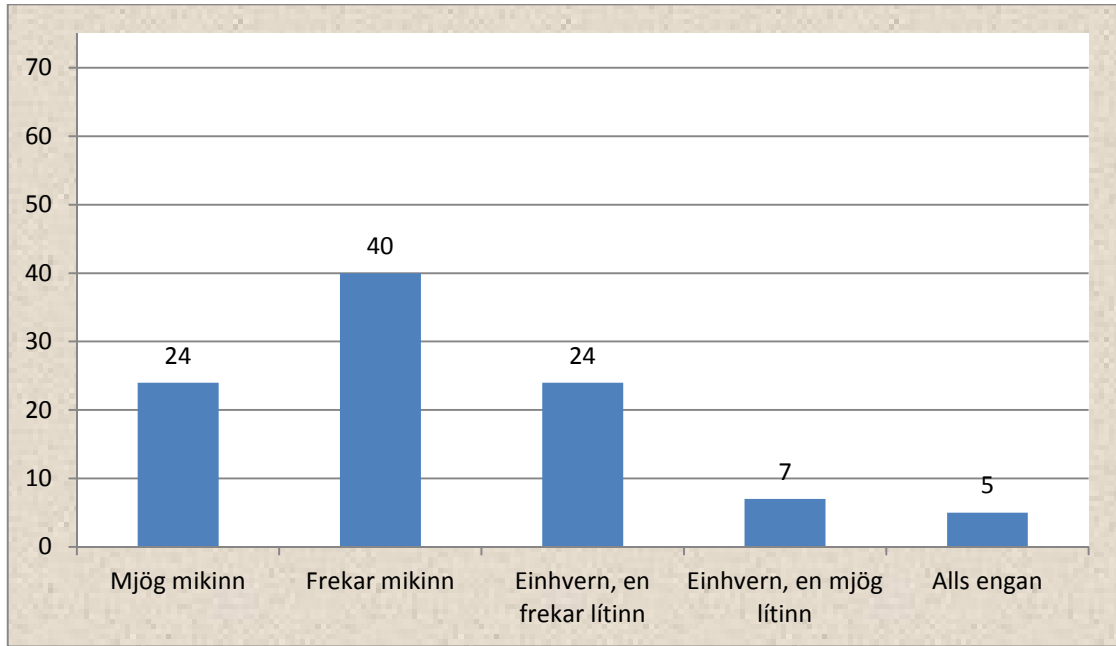
Ekki þarf að fara mörgum orðum um efnahagshrunið haustið 2008 og áhrif þess á öll svið þjóðfélagsins – þar á meðal sveitarfélögin, afkomu þeirra og starfsemi. Komið hefur fram að aukning skulda sveitarfélaga, kostnaðarhækkningar, og tekjutap hefur þröngvað þeim til ýmissa aðhalds-, sparnaðar og niðurskurðaraðgerða. Þetta mun þó vera misjafnt. Það var ekki markmið þessa verkefnis að grafast fyrir um áhrif hrunsins á fjárhag og starfsemi sveitarfélaga né heldur að kortleggja hvernig þau hafa brugðist við henni. Forvitni lék þó á að vita hvernig þetta horfði við sveitarstjórnarmönnum, hvernig þeir upplifðu áhrif hrunsins og aðgerðir vegna þess í sínu sveitarfélagi. Svör þeirra við spurningunum gefa því fremur til kynna upplifun þeirra af því hvernig hrunið hefur haft áhrif, fremur en að vera kortlagning eða greining á fjárhagsstöðu eða aðgerðum. Okkur lék einnig forvitni á að vita hvort hrunið og eftirmálar þess hafa haft áhrif á störf og starfshætti sveitastjórna. Því var í könnuninni spurt hvort fólk hafi merkt breytingar á starfsháttum í sveitarstjórnunum.

6.1. Efnahagshrunið og reksturinn

Áhrif efnahagshrunsins á sveitarfélögin hafa ekki enn orðið tilefni til umfangsmikilla rannsókna. Í ágúst 2011 kom þó út á vegum Sambands Sveitarfélaga skýrslan *Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga*, byggð á könnun á aðgerðum sveitarfélaganna vegna hrunsins. Þar kemur m.a. fram að af þeim 26 sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni hafði 2/3 tekið formlega pólitíska ákvörðun um hagræðingu og sparnað en hinn 1/3 ekki (Samband Sveitarfélaga, 2011 bls. 7). Fram kemur einnig að það sem mestum árangri er talið hafa skilað við hagræðingu eru m.a. fækkun stöðugilda, ýmiss konar aðgerðir sem lækka launakostnað eins og t.d. skerðing yfirvinnu og auk þess má nefna margs konar stjórnsýslulegar hagræðingaraðgerðir (Samband Sveitarfélaga, 2011 bls. 19).

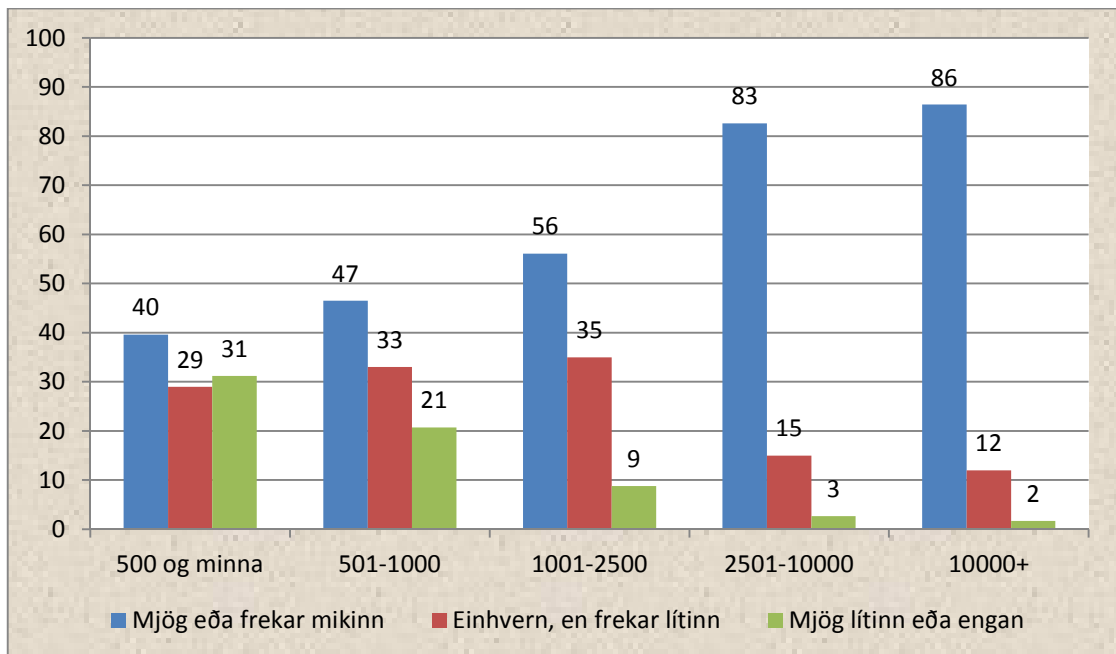
Í þessari könnun tókst að ná til fulltrúa í hartnær öllum sveitarfélögum landsins. Því er áhugavert að hér er að finna gögn sem byggja á svörum frá nær öllum hópnum, sé litið til sveitarfélaganna. Enn skal tekið fram að hér er ekki í öllum tilvikum byggt á fyrstu handar upplýsingum frá æðstu stjórnendum heldur upplifunum kjörinna fulltrúa líka. Væntanlega gefur slíkt raunsanna mynd af veruleikanum.

Á mynd 6.1. má sjá hvernig svör dreifðust þegar spurt var um hvort sveitarfélag viðkomandi hafi þurft að ráðast í niðurskurð. Hlutfall þeirra sem hafa ráðist í mjög eða frekar mikinn niðurskurð er mjög svipað því sem um getur í niðurstöðum athugunar Sambands sveitarfélaga, eða 64 prósent. Til viðbótar eru það 31 prósent sem segja að ráðist hafi verið í lítinn eða frekar lítinn niðurskurð. Sé þetta einhver endurspeglun á raunveruleikanum er ljóst að verulegur hluti sveitarfélaganna í landinu hefur þurft að grípa til niðurskurðar – mismunandi þó.



Mynd 6.1. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%)

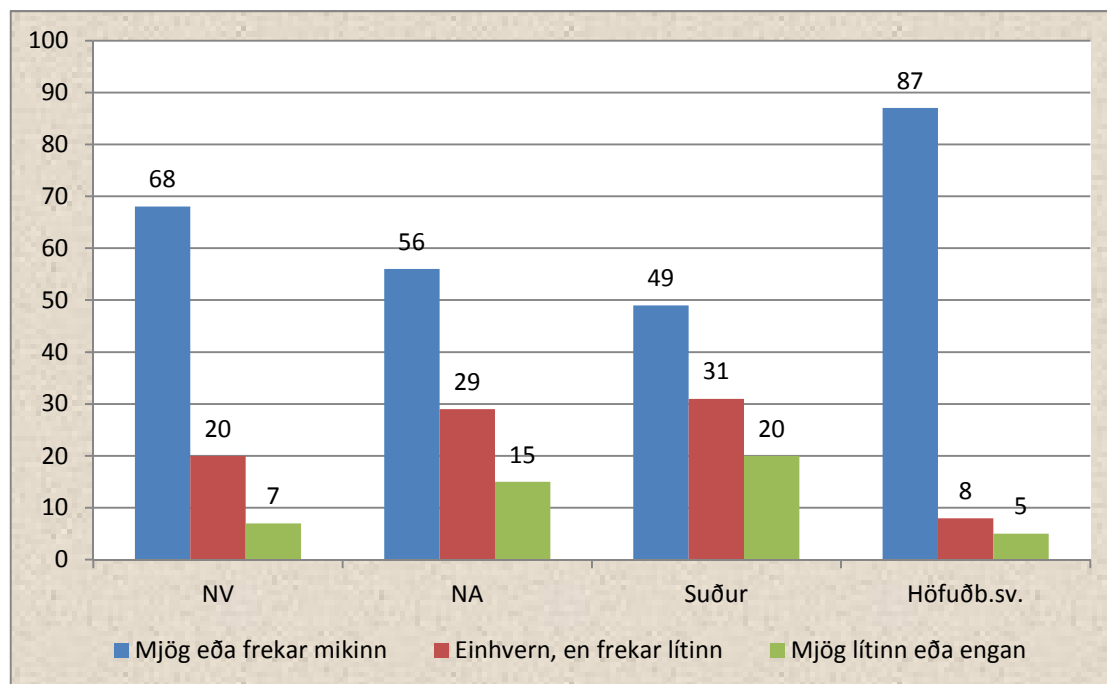
Ekki var safnað upplýsingum um frá hvaða sveitarfélagi svarandi var, enda hefði slíkt komið verulega niður á svörun í könnuninni. Upplýsingar um stærð sveitarfélags viðkomandi liggja þó fyrir og því er hægt að nálgast svarið með næstu mynd sem greinir þessi svör eftir stærð sveitarfélags.



Mynd 6.2. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%). Greint eftir stærð sveitarfélags.

Niðurskurðurinn eftir hrunið er mjög línulega tengdur stærð sveitarfélags, sé litið til hópaskiptingarinnar á myndinni. Í sveitarfélögunum sem teljast meðalstór og stærri

(yfir 2500 íbúum) hefur mjög greinilega verið skorið mest niður, en milli 80 og 90 prósent svarenda úr þeim hópum segja svo hafa verið. Í kringum helmingur í öðrum sveitarfélögum segir niðurskurð hafa átt sér stað. Meðal minnstu sveitarfélaganna eru það 4 af hverju 10 sem hafa skorið niður og nær þriðjungur alls ekki. Það er því talsverður munur á hvernig sveitarfélögin í landinu hafa komið út úr hruninu – af þessu að dæma. Þau sem eru yfir meðalstærð og þau stærstu sýnilega verst. Rétt er að líta á þetta einnig eftir kjördæmum:

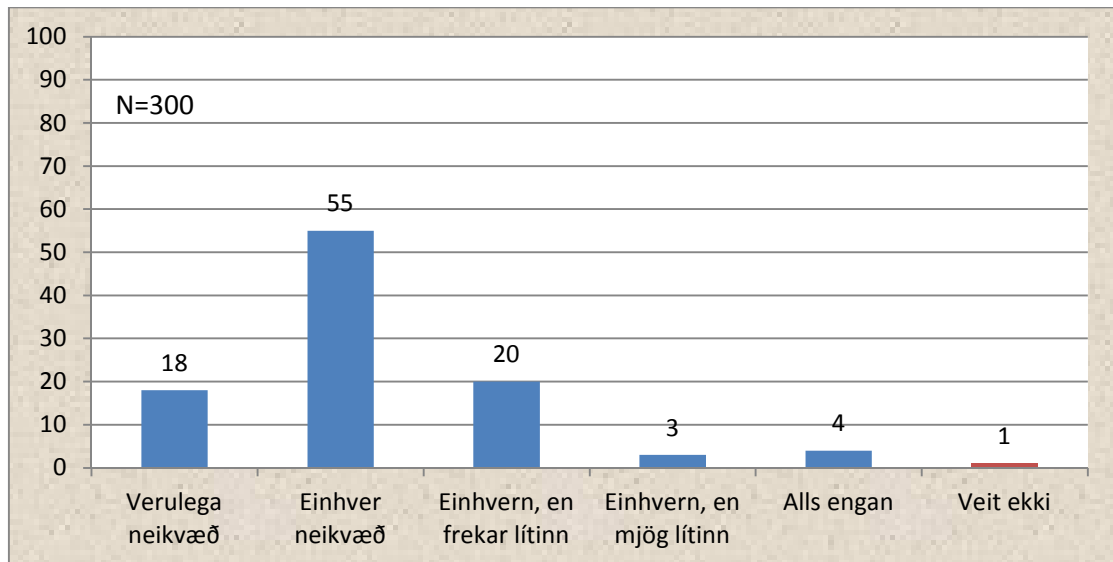


Mynd 6.3. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins? (%). Greint eftir kjördæmi.

Sex stærstu sveitarfélög landsins eru fjögur á höfuðborgarsvæðinu, en einnig í Suðurlkjördæmi og í Norðausturkjördæmi. Hér sést greinilega að niðurskurðurinn hefur fyrst og fremst átt sér stað á Höfuðborgarsvæðinu. Hrunið hefur því slegið þyngst þar, ef marka má þetta.¹³ Þá virðist Suðurlkjördæmi hafa sloppið ívið betur en önnur kjördæmi, en ekki eru forsendur hér til að leggja mat á þá niðurstöðu.

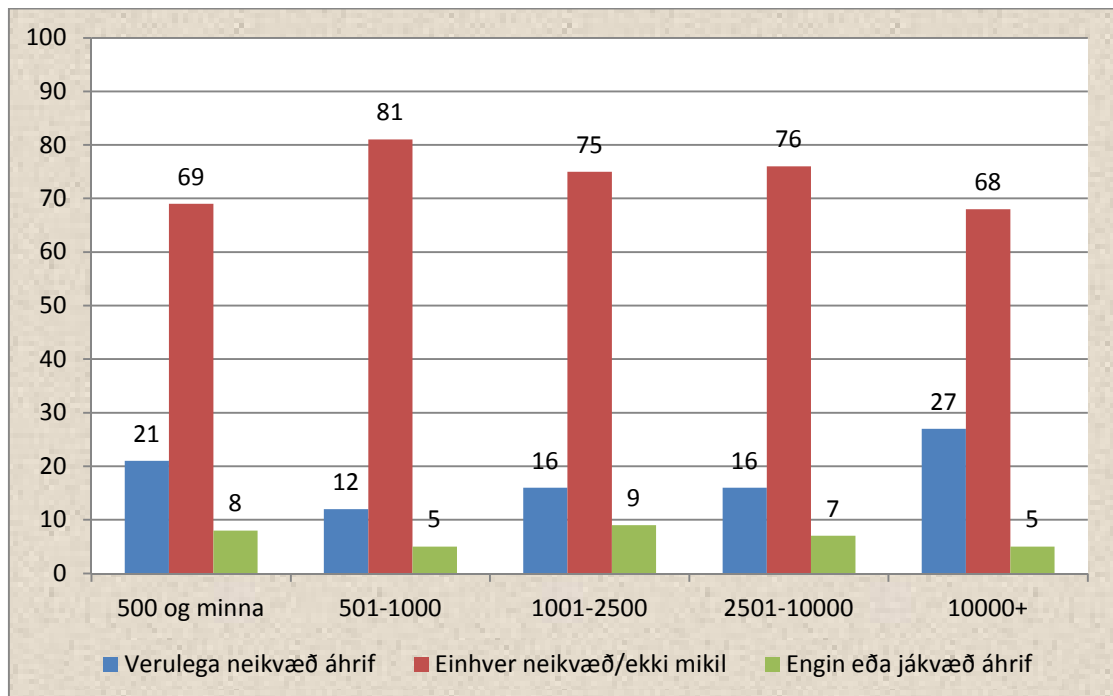
Næst var ynt eftir mati á áhrifum hrunsins og fólk spurt hvort það teldi að áhrif hrunsins yrðu varanleg. Á mynd 6.4 sést dreifing svara við þeirri spurningu. Í ljós kemur að fólk virðist sjá afleiðingar hrunsins og framtíðina í fremur neikvæðu ljósi, því 18 prósent telja áhrifin verulega neikvæð og 55 prósent einhver neikvæð. Það eru því 73 prósent eða rétt tæp 3/4 hluti sem telur áhrifin til frambúðar verulega eða eitthvað neikvæð.

¹³ Þessi tilhneiging sést einnig í erindi eftir Grétar Þór Eyþórsson: „Íslensk sveitarfélög og efnahagskreppan“ sem haldið var við Háskólann á Akureyri 14. Maí 2010.



Mynd 6.4. Telur þú að efnahagshrunið hafi haft áhrif á rekstur þíns sveitarfélags til frambúðar? (%)

Það eru því ekki fleiri en 27 prósent sem tala um að áhrif hrunsins á rekstur sveitarfélagsins til frambúðar verði lítil eða engin. Þetta hlýtur því að segja mikla sögu um djúp og víðtæk áhrif efnahagshrunsins. Það er ekki skrýtið að í stóru sveitarfélögunum séu það hlutfallslega flestir sem sjá veruleg neikvæð langtímaáhrif fyrir sér, eða alls 27 prósent.



Mynd 6.5. Telur þú að efnahagshrunið hafi haft áhrif á rekstur þíns sveitarfélags til frambúðar? (%). Greint eftir stærð sveitarfélags.

Meiri athygli vekur kannski hátt hlutfall svartsýnna í minnstu sveitarfélögunum sem virtust fara hvað skást út úr hruninu.

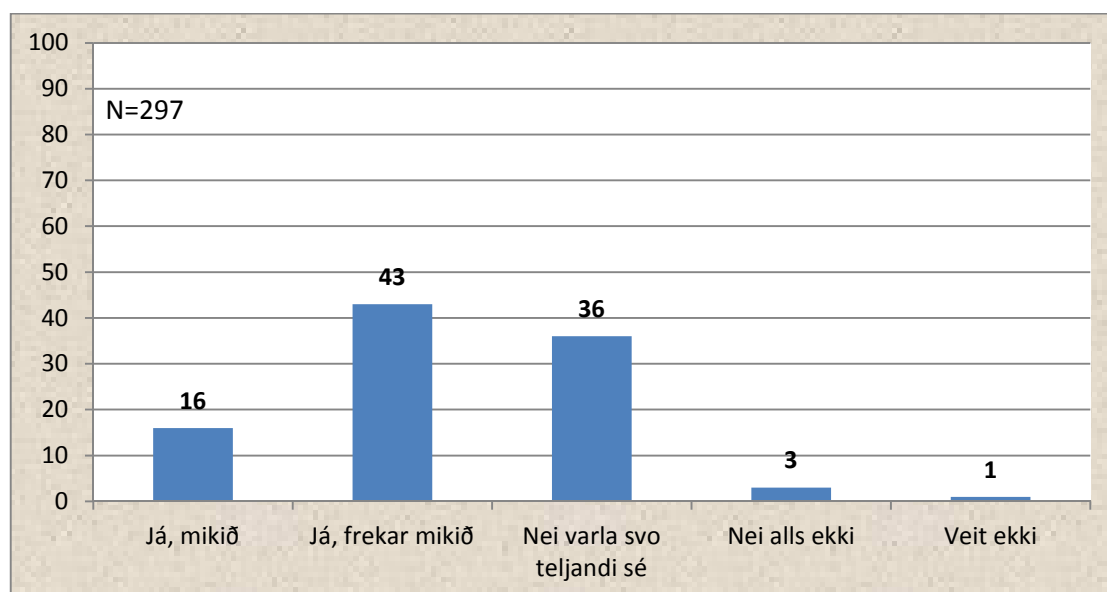
Samandregið má segja, á grundvelli þessara gagna, að efnahagshrunið hafi haft mjög víðtæk áhrif meðal sveitarfélaganna. Að minnsta kosti 2/3 þeirra hafa þurft að ráðast í einhvern niðurskurð að ráði og að þetta hlutfall er mun hærra meðal stærri sveitarfélaganna, ekki síst á höfuðborgarsvæðinu.

6.2. Starfshættir eftir hrunið

Í áðurnefndri skýrslu Sambands sveitarfélaga frá 2011 um hagræðingaraðgerðir segir m.a. í lokaorðum:¹⁴

Hér að framan má sjá að sveitarfélögin eru að hagræða og spara töluvert í sínum rekstri og samráð við gerð fjárhagsáætlana hefur aukist. Þær sveitarstjórnir sem höfðu samráð við íbúa voru ánægðar með það samráð. Slíkt samráð getur skilað sér í meiri stuðningi við hagræðingaraðgerðir sem er mikilvægt þar sem hagræðing og sparnaður eru alltaf viðkvæm málefni.

Þarna kemur í ljós að víðtækar hagræðingaraðgerðir sveitarfélaganna hafa m.a. leitt til breyttra vinnubragða, eins og til dæmis aukins samráðs. Það var því ekki úr vegi að ynna sveitarstjórnarmenn eftir því hvort breytingar hafi orðið á starfsháttum í þeirra sveitarfélagi eftir hrunið.

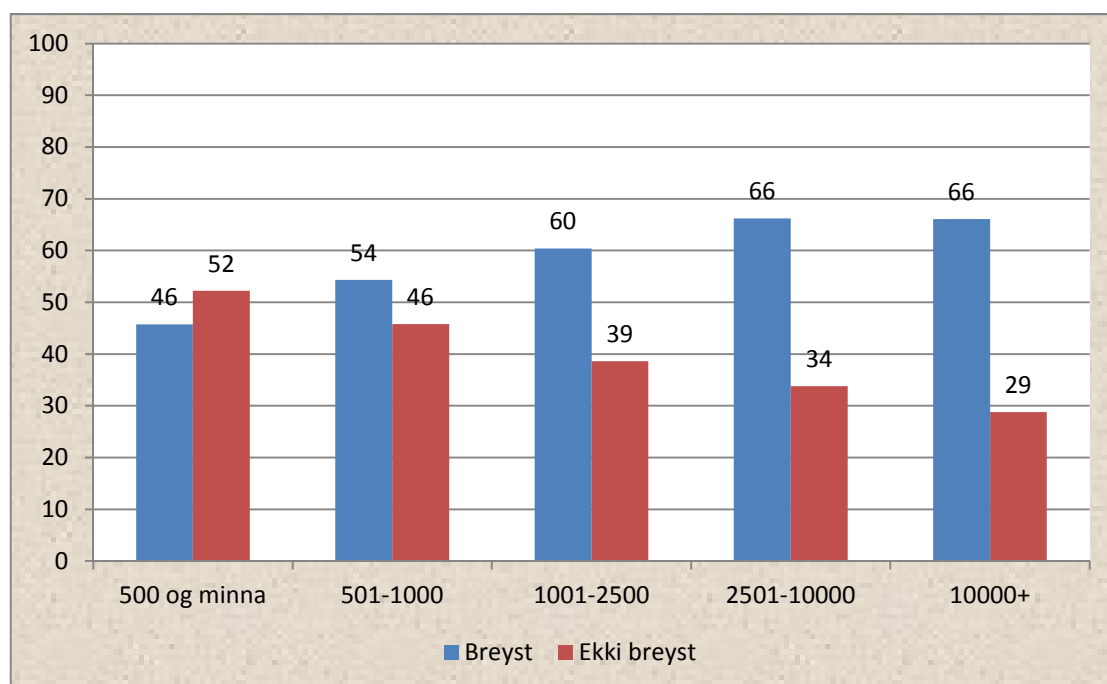


Mynd 6.6. Telur þú að vinnubrögð í stjórnun þíns sveitarfélags hafi breyst í kjölfar efnahagshrunsins? (%)

Litið til heildarinnar telja alls 59 prósent að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið. Það hlýtur að teljast vera hátt hlutfall þegar 6 af hverjum 10 telja þetta. Mynd 6.7 sýnir hinsvegar að þetta er misjafnt eftir sveitarfélögum – þau stærri hafa brugðist

¹⁴ Sjá Samband sveitarfélaga 2011 bls. 20.

við vandanum með breytingum á starfsháttum í meiri mæli en þau minni, þar sem kreppan hefur ekki skolið á með sama þunga.



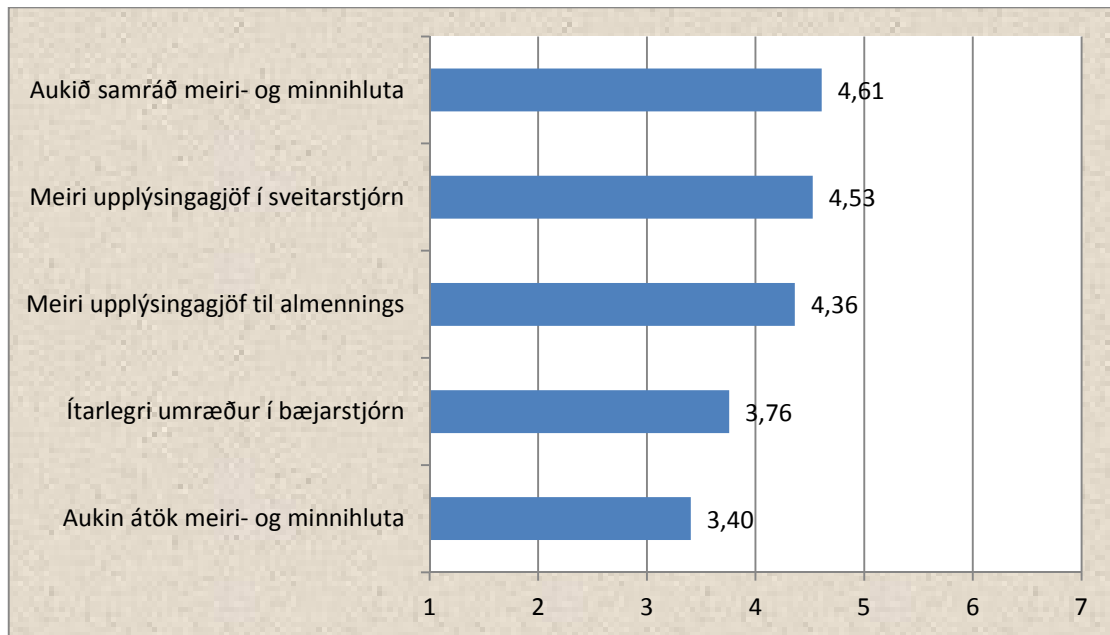
Mynd 6.7. Telur þú að vinnubrögð í stjórnun þíns sveitarfélags hafi breyst í kjölfar efnahagsbrunsins? (%). Greint eftir stærð sveitarfélags.

Það er einungis í þeim minnstu þar sem minnihluti telur vinnubrögð hafa breyst. Í öðrum hópum eru það fleiri sem telja svo – sérstaklega þegar íbúar eru orðnir fleiri en 2500.

Til að fara ítarlegar í breytingu vinnubragða var spurt um fimm tiltekin atriði sem hafa með starfshætti að gera. Þessir þættir lúta að breytingum frá hrúni hvað varðar samráð, upplýsingagjöf og átakastig í sveitarstjórn. Voru svarendur beðnir um að meta breytingar á kvarðanum 1 – 7 þar sem 1 þýddi enga breytingu og 7 mjög mikla breytingu. Formáli spurningarinnar hljóðaði svo:

Ef þú telur vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati.

Við biðjum þig að svara með því að tilgreina afstöðu þína gagnvart hverjum og einum þætti á kvarðanum 1 – 7, þar sem 1 er engin breyting en 7 mjög mikil breyting.



Mynd 6.8. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati. Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7.

Meginniðurstaðan af greiningunni sem sýnd er á myndinni að ofan er að samráð hafi aukist og upplýsingagjöf einnig – bæði innan sveitarstjórnar og til almennings. Á hinn bóginn virðast umræður í sjálfri sveitarstjórn ekki hafa aukist að sama skapi og vandinn í kjölfar hrunsins virðist síst hafa leitt til aukinna átaka í sveitarstjórn, miklu fremur aukins samráðs. Þetta er þó einungis heildarmyndin og spurning hvort hún heldur sér ef gerð er greining eftir stærð sveitarfélags. Tafla 6.1 hér að neðan sýnir meðaltölin fyrir hvern þátt í mismunandi stærðarhópum. Þar koma í ljós ákveðin frávik frá heildarmyndinni.

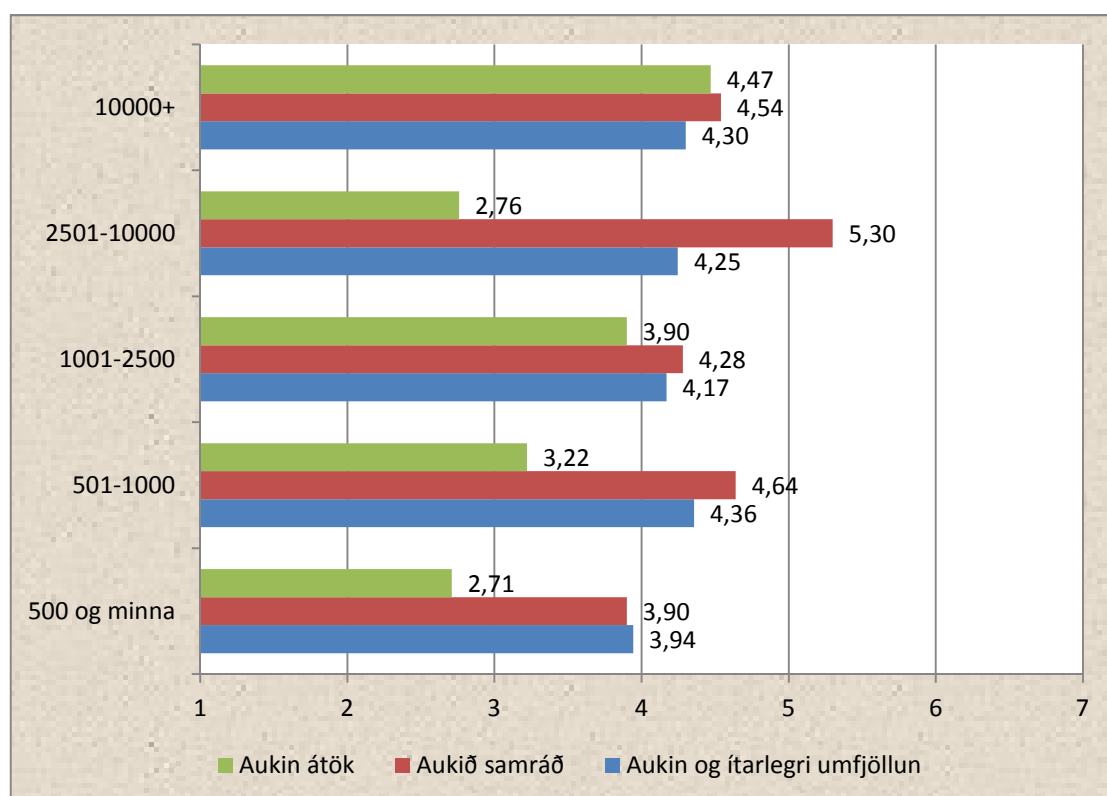
Tafla 6.1. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati. Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir stærð sveitarfélags.

Breytingar eftir hrun	500 og minna	501-1000	1001-2500	2501-10000	10000+
<i>Ítarlegri og lengri umræður í sveitarstjórn</i>	3,72	3,87	3,63	3,68	3,90
<i>Meiri upplýsingagjöf í sveitarstjórn</i>	4,07	4,68	4,60	4,62	4,56
<i>Meiri upplýsingagjöf til almennings</i>	4,04	4,52	4,28	4,44	4,44
<i>Aukið samráð meirihluta og minnihluta</i>	3,90	4,64	4,28	5,30	4,54
<i>Aukin átök milli meirihluta og minnihluta</i>	2,71	3,22	3,90	2,76	4,47

Stóru frávikin lúta að stærstu og minnstu sveitarfélögunum. Í þeim minnstu hefur samráð í sveitarstjórn ekki aukist að sama skapi og annarsstaðar og í þeim stærstu

hafa átök í sveitarstjórn aukist mjög marktækt meira, jafnvel þótt samráðið hafi einnig aukist. Í stærstu sveitarfélögunum hefur hrunið og vandinn sem því hefur fylgt í senn skerpt línur í sveitarstjórn og aukið samráð. Ekki er hægt að greina af þessum gögnum hvort þetta stafi af því að átök hafi aukist í sumum sveitarfélögum en ekki öðrum þar sem samráð hafi þá aukist á móti. Ekki heldur hvort bæði átök og samráð hafi aukist í sömu sveitarfélögunum – það fari meira eftir málaflokkum. Þetta ætti altént að geta verið tilefni til frekari rannsókna.

Í lokin má sjá mynd þar sem reynt er að einfalda myndina aðeins til þess að geta mögulega séð skýrari meginlínur í breytingunum.



Mynd 6.9. Ef þú telur að vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvernig neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati. Meðalgildi á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir stærð sveitarfélags.

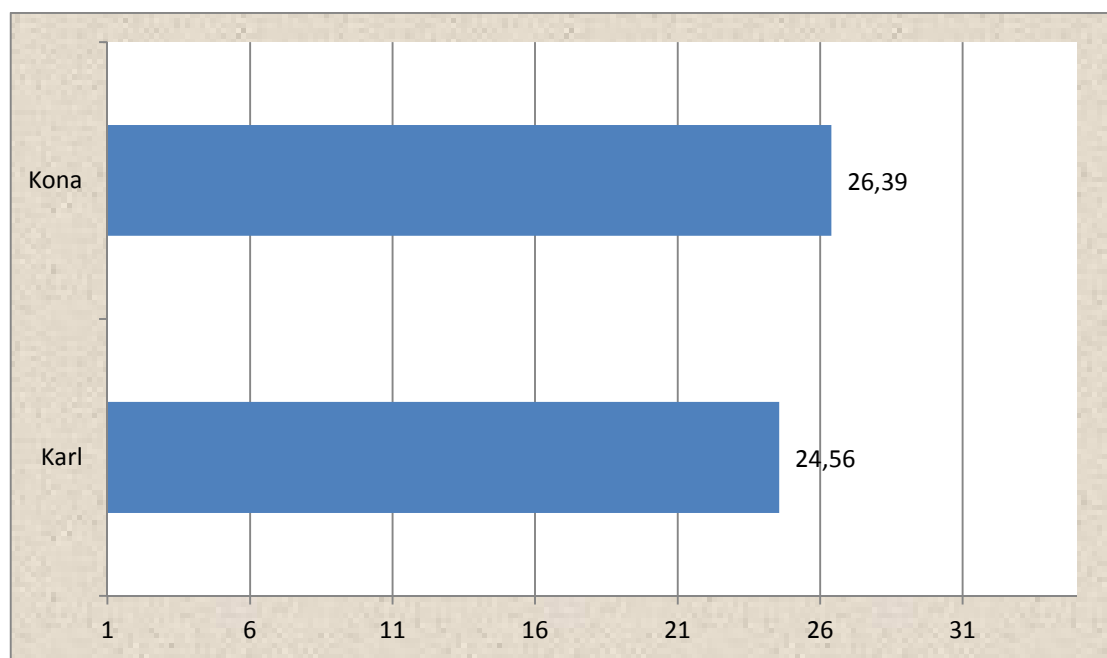
Hér sést, eins og fram hefur komið að átök hafa aukist mest meðal þeirra stóru og síst meðal þeirra minnstu. Þau hafa reyndar líka lítið aukist í næst stærsta flokknunum – ekki er gott að átta sig á því frávik en samráð hefur líka aukist mest þar. Samráð hefur allsstaðar aukist og fær allsstaðar yfir miðgildi í einkunn (4) nema meðal þeirra minnstu. Sömu sögu er að segja um þann flokk sem í greiningunni á myndinni er kallaður „aukin og ítarlegri umfjöllun“.

Óhætt er að draga þetta saman með því að segja að hrunið hafi í senn aukið samráð, aukið umfjöllun og upplýsingagjöf en að hluta til skerpt átakalínur.

7 Kynferði, aldur og flokkar í könnuninni

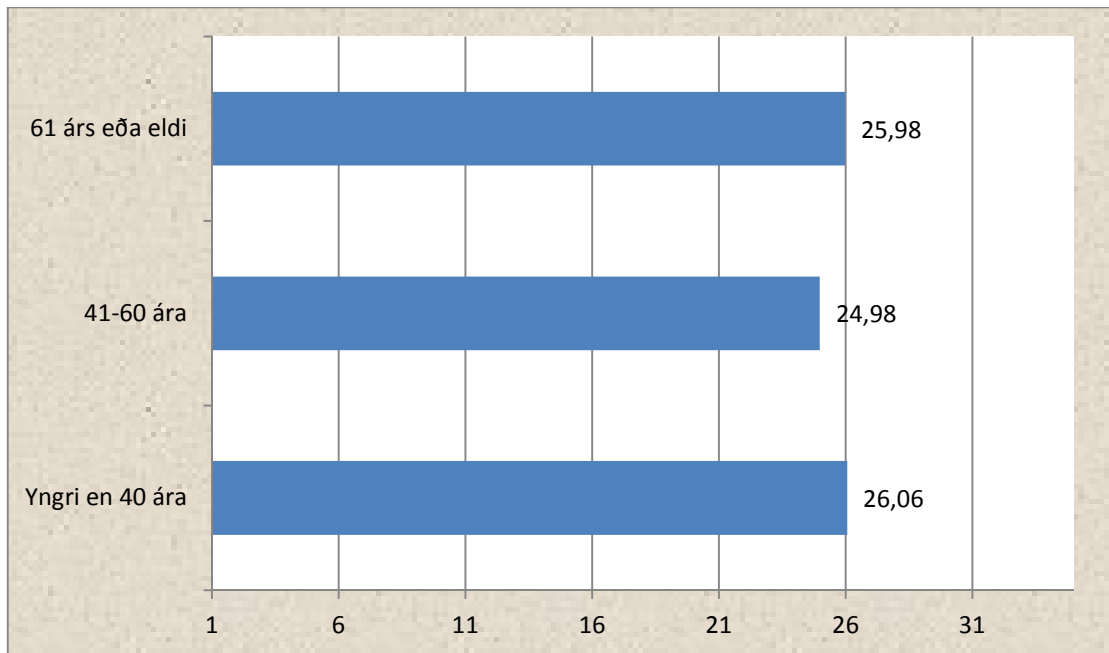
Skýrsla þessi inniheldur greiningar á svörum við mörgum spurningum – í heild eru viðhorfsspurningar alls 31. Þær hafa verið greindar eftir heild, eftir stærð sveitarfélags viðkomandi og loks eftir stöðu, þ.e. hvort viðkomandi sé Alþingismaður eða sveitarstjórnarmaður. Þar sem ástæða hefur þótt til hefur kjördæmi svaranda einnig komið til sem greiningarbreyta. Breyturnar kyn, aldur eða framboð/flokkur hafa ekki verið greindar skipulega í þessari skýrslu – áherslan hefur verið á fyrrnefndu breytum. Engu að síður eru þær til í gagnagrunninum og mögulegt er að greina svör við spurningum eftir þeim. Slíkar greiningar munu líta dagsins ljós í styttri greinar-skrifum höfunda sem ráðgerðar eru síðar á árinu 2012.

Til þess að skilja greiningar eftir þessum bakgrunnsbreytum ekki alveg eftir er hér að finna verða hér sýndar greiningar eftir þessum bakgrunnsbreytum, rétt eins og gert er í mynd 5.9 á bls. 42. Þar hafði meðaleinkunn 5 þátta íbúalýðræðis verið reiknuð sem eins konar mælikvarði á þá áherslu á mikilvægi íbúalýðræðis. Byggt er á meðal-einkunnagjöf varðandi þættina íbúabing, íbúakosningar, borgarfundir, hverfastjórnir/ráð og auki sjálfstjórn til hverfa eða svæða. Hæsta mögulega gildi er 35 en það lægsta 1.

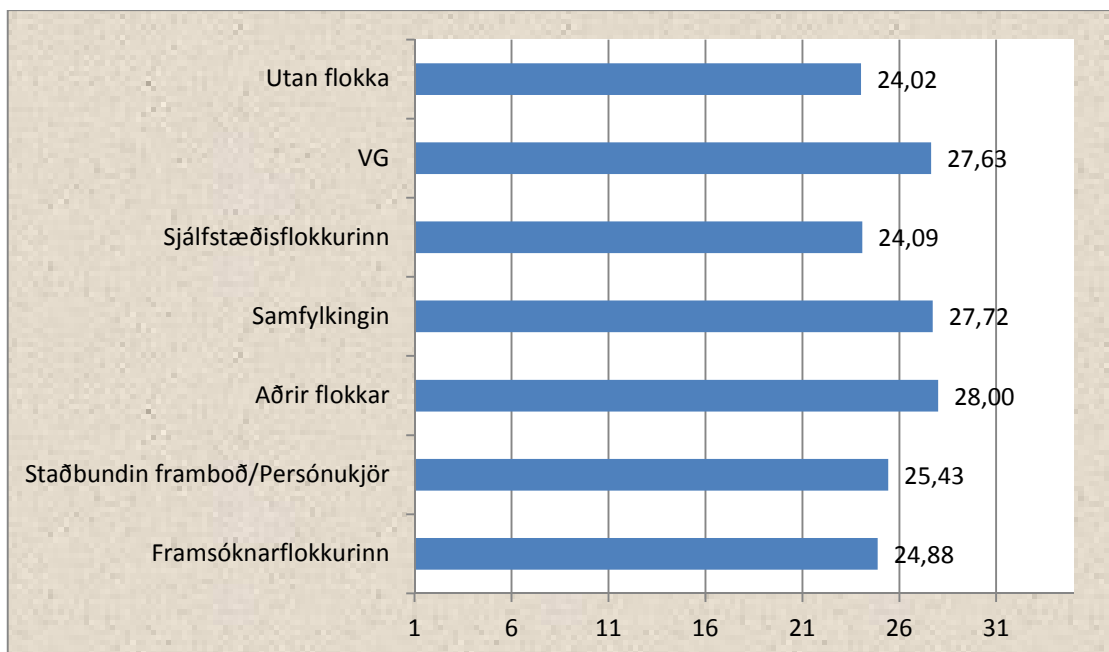


Mynd 7.1. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir kyni.¹⁵

¹⁵ Tölfræðilega marktækur munur er milli kynja, $ETA = .173^{**}$



Mynd 7.2. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir aldri.¹⁶



Mynd 7.3. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera? Meðaleinkunnir allra fimm þátta sem nefndir voru í spurningu á kvarðanum 1 – 7. Greint eftir flokki/framboði.¹⁷

¹⁶ Ekki er tölfræðilega marktækur munur milli aldurshópa.

¹⁷ Tölfræðilega marktækur munur er milli flokka og framboða. $ETA = .265^{**}$

Þegar horft er til áherslu á íbúalýðræði kemur í ljós að marktækur munur er á milli kynjanna svo og flokka og framboða til sveitarstjórna. Ekki er marktækur munur eftir aldri. Konurnar eru nærri tveimur heilum hærri á þessum kvarða sem gerir um 5 prósent af kvarðanum. Konur eru því hallari undir íbúalýðræðið en karlarnir, ef svo mætti að orði komast. Þegar litið er til flokkanna er tölfræðilega marktækur munur þar á. Það sem lesa má út úr þessu er að það eru vinstri flokkarnir, Samfylking og VG ásamt því sem kallað er „Aðrir flokkar“ sem skora hæst eða milli 27,6 og 28. Önnur framboð og flokkar, þar með taldir Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur eru á bilinu 24 og 25,4. Þarna skilur því nokkuð á milli.

Án þess að það verði rakið hér frekar virðist sem svo að kynja og flokkamun í þessari könnun sé fyrst og fremst að finna í spurningum sem tengjast lýðræðismálum á sveitarstjórnarstiginu. Frekari athuganir og greiningar á því verða því ekki síst verkefni skýrsluhöfunda í framhaldinu.

8 Samantekt

Staða sveitarstjórnarstigsins

- Meirihluti telur þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi – 79 prósent. Þetta er þó ívið lægra hlutfall en í könnun frá árinu 2006.
- Meirihluti er á þeirri skoðun að fjöldi smárra sveitarfélaga veiki sveitarstjórnarstigið. Þetta er þó lægra hlutfall en árið 2006.
- Þegar spurt er hvort sveitarfélögin séu nægilega öflug til að sinna verkefnum sínum skiptast viðhorf í tvö horn og telja mun fleiri að svo sé en raunin var í könnun frá 2006. Viðhorfsbreytingin á sér þó síst stað í stærri og stærstu sveitarfélögunum.

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

- Meirihluti sveitarstjórnarmanna og þingmanna telur að æskilegt sé að sveitarfélögin taki við fleiri verkefnum frá ríkinu – 70 prósent telja það mjög eða frekar æskilegt. Þetta er ívið lægra hlutfall en í könnun frá 2006 þegar þetta hlutfall var 76 prósent. Athygli vekur að sveitarstjórnarmenn í minnstu sveitarfélögunum eru mun áhugasamari fyrir því að taka við verkefnum en áður.
- Afgerandi meirihluti vill flytja *málefni aldraðra* til sveitarfélaga (72%) og þar á eftir *heimahjúkrun* (58%) og *heilsugæslu* (51%). Þar á eftir virðist helst vera áhugi fyrir flutningi *framhaldsskólans* (36%).
- Í stærri og stærstu sveitarfélögunum er áhugi mestur fyrir þessum velferðarmálaflokkum, en í minni sveitarfélögunum virðist áhuginn meiri fyrir vega- og samgöngumálum, eftirlitsverkefnum og löggæslu. Líklega endurspeglast hér áherslumunur milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar, þar sem t.d. samgöngumál eru að öllu jöfnu þýðingarmeiri.
- Mat á reynslu af yfirtöku á málefnum fatlaðra áramótin 2010/2011 er jákvætt enn sem komið er. Alls telja 64 prósent þetta hafa tekist mjög eða frekar vel. Aðeins 5 prósent segja að illa hafa tekist til en margir eru skiljanlega óvissir ennþá. Ekki er teljandi munur á þessu eftir samanburðarhópu.
- Um helmingur aðspurðra telur að flutningur verkefna til stærri sveitarfélaga eingöngu - svokallað tvöfalt kerfi - komi til greina. Þetta er svipað og árið 2006. Í minni sveitarfélögum er fólk fráhverfara þessu en áður, en í þeim stærstu og hjá þingmönnum virðist áhuginn vera mikill.
- Talsverður áhugi virðist meðal aðspurðra á því að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna. Alls telja 65 prósent það koma til álita. Ekki er marktækur munur þarna á milli samanburðarhópa.

Um skipan sveitarfélaga og stærð

- Álíka stórir hópar eru hlyntir því og mótfallnir að í Sveitarstjórnarlögum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélaga. Þetta er veruleg breyting frá könnuninni árið 2006 þegar 73 prósent voru hlyntir ákvæði um lág-

marksstærð. Þetta er þróunin í öllum samanburðarhópum og í sveitarfélögum með færri en 1000 íbúa hefur afstaðan til laga um lágmarksstærð snúist úr því að meirihluti var hlýntur því í sterka andstöðu við slíkt.

- Þeir sem telja að í lögum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélaga nefna að jafnaði 1925 íbúa sem æskilega lágmarksstærð sveitarfélags. Þetta er veruleg hækkun frá 2006 þegar nefnd meðalstærð var 1203. Æskileg lágmarksstærð hækkar í öllum hópum nema í allra minnstu sveitarfélögum. Hækkun er þó sýnu mest meðal sveitarstjórnarmanna í stærstu sveitarfélögum og hjá Alþingismönnum sem telja að meðaltali að æskileg lágmarksstærð ætti að vera 3611 íbúar.
- Fleiri en áður telja samstarf sveitarfélaga vera æskilegri kost en sameiningar sveitarfélaga. Hlutfall þeirra sem eru óvissir í þeim efnunum hefur þó tvöfaldast frá 2006.
- Miklar breytingar eru milli kannana 2006 og 2011 þegar spurt er um sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu. Nú telja 67 prósent breytingar á henni æskilega á móti 45 prósent áður. Þessi aukning staðfestist í öllum samanburðarhópum, sérstaklega í stærstu sveitarfélögum og meðal Alþingismanna. Áhugi sveitarstjórnarmanna á höfuðborgarsvæðinu sjálfu fyrir breytingum hefur stórukist frá árinu 2006. Alls hefur þeim sem telja breytingar æskilegar fjölgað úr 44 prósent í 60 prósent og þeim sem telja þær óæskilegar fækkað úr 30 prósentum í 8 prósent.
- Alls telja 82 prósent þeirra sem vilja breytingu að sameina eigi höfuðborgarsvæðið í eitt sveitarfélag. Meirihluti þeirra vill þó skilyrða slíkt við upptöku hverfanefnda eða ráða. Þetta er aukning um 12 prósentustig frá 2006. Samtímis hefur áhugi á millistjórnsýslustigi dofnað frá 2006. Þegar litið er á viðhorfin eftir kjördæmum er aukning á áhuga fyrir sameiningu í eitt sveitarfélag mest meðal sveitarstjórnarmanna á höfuðborgarsvæðinu sjálfu.

Íbúalýðræði

- Mikill meirihluti (65%) aðhyllist að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál með íbúakosningum. Sérstaklega eru það Alþingismenn sem aðhyllast þetta. Á hinn bóginn telur mikill meirihluti (58%) einnig að íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi. Tæpur fimmtungur er þó óviss í þessum efnunum.
- Í nýju Sveitarstjórnarlögum er kveðið á um að 20 prósent kosningabærra geti knúið fram almenna atkvæðagreiðslu (íbúakosningu). Sveitarstjórnir geti þó hækkað þennan þröskuld í 33 prósent. Í könnuninni nefna þátttakendur að meðaltali hlutfall þarna á milli. Sveitarstjórnarmenn nefna æskilegan þröskuld vera frá 29,6 – 32,4 prósent nema í stærstu sveitarfélögum þar sem meðaltalshæð þröskuldans er 27 prósent. Alþingismenn eru með lægsta meðaltalið, en þeir sem svöruðu tilgreina að jafnaði 25,4 prósent. Ljóst er því að almenn skoðun þátttakenda er að núverandi þröskuldur ætti að vera talsvert hærri en lögin kveða á um.
- Alls eru það 35 prósent sem geta hugsað sér að gera niðurstöður íbúalýðræða bindandi fyrir sveitarstjórnir. Fleiri, eða 46 prósent eru því þó mótfallnir.

- Íbúabíng (5,41 af 7 mögulegum) og borgarafundir (5,39) fá hæstu mikilvægiseinkunn sem tæki til aukins íbúalýðræðis, en íbúakosningar (5,17) koma þar skammt á eftir. Þessi röð er mjög svipuð í öllum samanburðarhópum.
- Sveitarstjórnarmenn í sveitarfélögum með fleiri en 1000 íbúa skora herra en kollegar í þeim minnstu þegar saman er tekin einkunnagjöf fyrir mikilvægi fimm tækja til íbúalýðræðis. Sama gildir um þíngmenn. Konur í sveitarstjórnnum og á Alþingi eru merkjanlega áhugasamari en karlar um íbúalýðræði. Áhugi á íbúalýðræði virðist hinsvegar ekki vera aldurstengdur. Sveitarstjórnarmenn og þíngmenn vinstri flokkanna, Samfylkingar og VG, virðast almennt áhugasamari um íbúalýðræði en kollegar þeirra í röðum Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks.

Sveitarfélögin og efnahagshrunið

- Hartnær 2 af hverjum 3 segja sitt sveitarfélag hafa þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins. Þetta hlutfall er klárlega hæst í sveitarfélögunum með fleiri en 2500 íbúa eða 83-86 prósent. Á höfuðborgarsvæðinu segja 87 prósent þessa sögu, en annarsstaðar mun minna.
- Tæpur fimmtungur segir efnahagshrunið hafa haft verulega neikvæð áhrif á rekstur sveitarfélagsins og rúmur helmingur einhver neikvæð áhrif. Hæst hlutfall þeirra sem nefna verulega neikvæð áhrif er á höfuðborgarsvæðinu eða 27 prósent.
- Svo virðist sem mjög víða hafi hrunið leitt til breyttra vinnubragða í stjórnun sveitarfélaga. Alls telja 59 prósent svo vera. Þetta hlutfall er herra í stærri sveitarfélögunum, sérstaklega með fleiri en 2500 íbúa.
- Breyttir starfshættir felast í auknu samráði og meiri upplýsingagjöf en áður, bæði í sveitarstjórn og til almennings. Þetta á þó síst við í minnstu sveitarfélögunum, þar sem breytingar og áhrif af völdum efnahagshrunsins virðast almennt vera minni.
- Á sama tíma og að samráð meirihluta og minnihluta hefur aukist hafa átök einnig aukist í stærstu sveitarfélögunum. Ekki er hægt að greina hvort þetta sé misjafnt milli málaflokka eða milli sveitarfélaga.

9 Heimildaskrá

- Grétar Þór Eyþórsson. (1998). *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. CEFOS, Göteborg.
- Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002). *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. RHA, Akureyri.
- Grétar Þór Eyþórsson. (2003). *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi*. Í Afmælikveðja til Háskóla Íslands. Hólar, Akureyri.
- Grétar Þór Eyþórsson. (2005). *Viðhorf til sameiningar sveitarfélaga*. Í Úlfar Hauksson (ritstj.) Rannsóknir í Félagsvísindum VI. Háskólaútgáfan.
- Grétar Þór Eyþórsson (2008): *Efling sveitarstjórnarstigsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstj.): Rannsóknir í Félagsvísindum IX. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2008. (Bl. 633-646).
- Grétar Þór Eyþórsson (2009): *Municipal Amalgamations in Iceland. Past, present and future*. Í Baldacchino, Felt and Greenwood (ritstj.) Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote regions. . St John's. ISER Books.
- Grétar Þór Eyþórsson (2010): *Íslensk sveitarfélög og efnahagskreppan*. Erindi haldið á málstofu við Háskólann á Akureyri 14. Maí 2010.
- Grétar Þór Eyþórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir (2006): *Íslenska sveitarstjórnarstigið. Viðhorf stjórnmálamanna*. Skýrsla unnin af Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst fyrir Félagsmálaráðuneytið. Borgarbyggð.
- Hagstofa Íslands. www.hagstofa.is.
- Hagstofa Íslands. Hagtíðindi 2011:2. *Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni*. Sótt 17/1 2012 á <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12638>
- Hovgaard, Gestur; Eyþórsson, Grétar Þór & Fellman, Katarina. (2004). *Future challenges to small municipalities. The cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Island*. Nordregio R2004:5
- Hólmfríður Sveinsdóttir. (2003). *Does size matter? Municipal mergers as a means of local government reform in the Nordic countries*. Óbirt mastersritgerð: Katholieke Universiteit Leuven, Belgía.
- Jafnréttisstofa (2010): *Úrslit sveitarstjórnarkosninga 29. Maí 2010. Staða kynja í sveitarstjórnnum – Samantekt*. Tekið saman af Jafnréttisstofu í júní 2010.

Samband sveitarfélaga. Verkefni sveitarfélaga. Þjónustusvæði. Sótt 11/1 2012 á <http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/stjornsysla-vegna-yfirfaerslunnar/thjonustusvaedi/>

Samband sveitarfélaga (2011). *Hagræðingaraðgerðir sveitarfélaga. Fjárhagsáætlanir fyrir árið 2011*. Reykjavík. Samband Sveitarfélaga.

Sveitarstjórnarlög nr. 128. 28. September 2011.

Vefsíða Garðabæjar: <http://www.gardabaer.is/Pages/3409>

Viðaukar

1 Spurningalistinn

Viðhorf sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna til eflingar sveitarstjórnarstigsins og tengdra málefna.

Könnun

Ágætu sveitarstjórnarmenn og Alþingismenn!

Sveitarstjórnarstigið og framtíð þess hefur verið nokkuð í umræðunni undanfarið, ekki síst í tengslum við ný Sveitastjórnarlög. Þessi könnun sem þú hefur fengið hér senda hefur það að markmiði að kanna viðhorf sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna til málefna sem varða sveitarfélögin og sveitarstjórnarstigið. Spurt verður um eflingu sveitarstjórnarstigsins, verkefnaflutning til sveitarfélaga, samstarfs- og sameiningarmál, áhrif efnahagshrunsins á sveitarfélögin og íbúalýðræði. Könnunin, sem er unnin í samvinnu við *Innanríkisráðuneytið* að frumkvæði *Nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins*, er send til allra kjörinna sveitarstjórnarmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélaga og Alþingismanna.

Til að þessi rannsókn gefi sem besta og raunhæfasta mynd af viðhorfum hópanna er afar mikilvægt að sem flest ykkar sjáið ykkur fært að taka þátt. Könnunin er nafnlaus og ekki verður unnt að rekja svör til einstaklinga né þau greind þannig með neinum hætti.

Vil ég því biðja ykkur um að fara inn á vefslóðina hér að neðan og svara könnuninni. Það ætti ekki að taka meira en 9-10 mínútur að svara henni.

Með fyrirfram þökkum fyrir þátttökuna!

Grétar Þór Eypórsson prófessor við Háskólann á Akureyri
Símar: 460-8627 og 892-0561
Netfang: gretar@unak.is

Fyrst koma nokkrar spurningar sem varða eflingu og breytingar á sveitarstjórnarstiginu

1. Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi?

- Já, mjög mikla þörf
- Já, frekar mikla þörf
- Hvorki mikla né litla
- Nei, frekar litla þörf
- Nei, mjög litla þörf

2. Telur þú æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu?

- Mjög æskilegt
- Frekar æskilegt
- Hvorki æskilegt né óæskilegt
- Frekar óæskilegt
- Mjög óæskilegt

3. Ef þú telur æskilegt að sveitarfélögin taki yfir fleiri verkefni frá ríkinu, hvaða verkefni telur þú að það eigi að vera? Vinsamlegast merktu við allt að þremur atriðum.

- Heilsugæsla
 - Heimahjúkrun
 - Málefni aldraðra
 - Framhaldsskólinn
 - Löggæsla
 - Vegagerð (samgöngumál)
 - Opinber eftirlitsverkefni, s.s. matvælaeftirlit, vinnueftirlit og eftirlit með mengunarmálum.
 - Annað, hvað?
-

4. Í hvaða röð myndirðu vilja flytja þessi verkefni? Vinsamlegast merktu við þrjú atriði. Merktu 1 við það sem þú telur að ætti að flytja fyrst, 2 við það sem þú vilt flytja næst og svo framvegis.

- Heilsugæsla
- Heimahjúkrun
- Málefni aldraðra
- Framhaldsskólinn
- Löggæsla
- Vegagerð (samgöngumál)

- Opinber eftirlitsverkefni, s.s. matvælaeftirlit, vinnueftirlit og eftirlit með mengunarmálum.
- Annað, hvað?
-

5. Málafni fatlaðra voru flutt frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót. Ef þú treystir þér til að leggja mat á hvernig til hefur tekist með það verkefni langar okkur að biðja þig um að segja okkur hvort það hafi tekist vel eða illa.

- Tekist mjög vel
- Tekist fremur vel
- Óviss
- Tekist fremur illa
- Tekist mjög illa

6. Telur þú koma til álita að flytja fleiri verkefni og tilheyrandi tekjustofna til fjölmennustu sveitarfélaganna á meðan þau fámennari byggju við óbreytta verkefnastöðu?

- Já, kemur mjög til álita
- Já, kemur til álita
- Hlutlaus
- Nei, kemur varla til álita
- Nei, kemur alls ekki til álita

7. Telur þú það koma til álita að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, enda hefðu þau til þess heimildir og formlegt umboð?

- Já, kemur mjög til álita
- Já, kemur til álita
- Veit ekki/Óviss
- Nei, kemur varla til álita
- Nei, kemur alls ekki til álita

8. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um lágmarksstærð sveitarfélaga þó slíkt hafi stundum verið í umræðunni. Telur þú að í lögunum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð?

- Já
- Nei
- Veit ekki/Óviss

9. Ef þú ert á þeirri skoðun að í lögnum ætti að vera ákvæði um lágmarksstærð, hvaða lágmarksstærð sveitarfélags myndir þú telja æskilega? (ritaðu töluna í línuna neðan við)

_____ íbúar

10. Telur þú æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu?

- Mjög æskilegt
- Frekar æskilegt
- Hvorki æskilegt né óæskilegt
- Frekar óæskilegt
- Mjög óæskilegt

11. Ef þú telur æskilegt að breyta sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæðinu, hvað telur þú æskilegast af neðantöldu að gera? Vinsamlegast merktu aðeins við einn valkost.

- Sameina sveitarfélögin í eitt sveitarfélag
- Sameina sveitarfélögin í eitt sveitarfélag og taka upp hverfalýðræði þar sem hverfi og borgar/bæjarhlutar hefðu verulegt vald í ákveðnum málaflokkum
- Skipta sveitarfélögunum upp í smærri sveitarfélög
- Stofna millistjórnslustig á höfuðborgarsvæðinu til að annast stærstu verkefnin
- Stofna millistjórnslustig á höfuðborgarsvæðinu til að annast stærstu verkefnin og skipta sveitarfélögunum í smærri einingar
- Annað, hvað? _____

Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingum?

Tekið skal fram að fullyrðingarnar snúast fyrst og fremst um spurningatæknileg atriði og lýsa á engan hátt skoðunum okkar sem að könnuninni stöndum.

12. Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

13. Sveitarfélögin eru í dag nægilega öflug til að sinna núverandi lögbundnum verkefnum sveitarfélaga.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

14. Íbúar hafa meiri áhrif á þjónustu sem er á vegum sveitarfélaga en ríkis.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

15. Fjöldi fámennra sveitarfélaga á Íslandi veldur því að sveitarstjórnarstigið er veikara en ella.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

Næst koma nokkrar spurningar varðandi íbúalýðræði í sveitarfélögum

Í nýjum Sveitarstjórnarlögum eru ýmis ný ákvæði sem snerta samráð sveitarstjórna við íbúa og tengsl kjósenda við kjörna fulltrúa. Okkur langar að biðja þig um að segja okkur hversu sammála eða ósammála þú ert nokkrum staðhæfingum um þetta:

16. Það kemur til álita að gera niðurstöður íbúalýðræða bindandi fyrir sveitarstjórnir

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

17. Það er æskilegt að kjósendur komi meira að ákvarðanatöku um mikilvæg mál í sveitarfélagi með fleiri íbúakosningum.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

18. Íbúakosningar ættu einungis að vera ráðgefandi fyrir sveitarstjórnir.

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

19. Í nýjum Sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir því að 20% kosningabærra manna í sveitarfélögum geti óskað eftir almennri atkvæðagreiðslu. Sveitarstjórnir geta þó ákveðið hærra hlutfall, allt að 33%. Hvað telur þú vera eðlileg efri mörk í þessu sambandi?

_____ %

20. Hversu mikilvæg tæki til aukins íbúalýðræðis telur þú eftirtalda þætti vera?

Við biðjum þig að svara með því að tilgreina afstöðu þína gagnvart hverjum og einum þætti á kvarðanum 1 – 7, þar sem 1 er alls ekki mikilvægt en 7 mjög mikilvægt.

	Alls ekki mikilvægt		Hvorugt				Mjög mikilvægt
	1	2	3	4	5	6	7
Borgarafundir	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Íbúabing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Íbúakosningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hverfanefndir/ráð	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Almennt aukin sjálfstjórn íbúa í hverfum/svæðum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annað?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nú viljum við spyrja nokkurra spurninga sem varða áhrif efnahagshrunsins og eftirmála þess á sveitarfélögin

Hér viljum biðja Alþingismenn um að svara spurningunum útfrá sínu heimasveitarfélagi og eftir því sem þeir þekkja til mála.

21. Hefur þitt sveitarfélag þurft að ráðast í niðurskurð í kjölfar hrunsins?

- Já, mjög mikinn
- Já, frekar mikinn
- Já, einhvern, en fremur lítinn
- Já, einhvern, en mjög lítinn
- Nei, alls ekki
- Veit ekki/ekki viss

22. Telur þú að efnahagshrunið hafi haft áhrif á rekstur þíns sveitarfélags til frambúðar?

- Já, verulega neikvæð
- Já, einhver neikvæð áhrif
- Nei, ekki mikil áhrif
- Nei, engin áhrif
- Já, jákvæð áhrif
- Veit ekki/ekki viss

23. Telur þú að vinnubrögð í stjórnun þíns sveitarfélags hafi breyst í kjölfar efnahagshrunsins?

- Já, mikið
- Já, frekar mikið
- Nei, varla svo teljandi sé
- Nei, alls ekki
- Veit ekki/óviss

24. Ef þú telur vinnubrögðin hafi breyst mikið eða frekar mikið, langar okkur að spyrja þig hvaða neðantalin atriði hafa breyst að þínu mati.

Við biðjum þig að svara með því að tilgreina afstöðu þína gagnvart hverjum og einum þætti á kvarðanum 1 – 7, þar sem 1 er alls ekki mikilvægt en 7 mjög mikilvægt.

	1	2	3	4	5	6	7	Veit ekki
Ítarlegri og lengri umræður í sveitarstjórn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meiri upplýsingagjöf í sveitarstjórn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meiri upplýsingagjöf til almennings	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aukið samráð meirihluta og minnihluta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aukin átök milli meirihluta og minnihluta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annað? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Að lokum koma hér nokkrar spurningar um bakgrunn þinn

25. Hvert er kyn þitt?

- Karl
 Kona

26. Hver er aldur þinn?

- Yngri en 40 ára
 41 – 60 ára
 61 árs eða eldri

27. Hvað af þessu á við um þig? (Merktu við allt sem við getur átt)

- Ég er kjörinn sveitarstjórnarfulltrúi
Hversu mörg kjörtímabil hefurðu setið? _____
- Ég er starfsmaður sveitarfélags
 Ég er alþingismaður

28. Hvar á landinu áttu lögheimili?

- Norðvesturkjördæmi
- Norðausturkjördæmi
- Suðurkjördæmi
- Suðvesturkjördæmi
- Reykjavíkurborg suður/norður

29. Hvað eru margir íbúar í heimasveitarfélagi þínu?

- < 100
- 101-500
- 501-1.000
- 1.001-2.500
- 2.501-5.000
- 5.001-10.000
- 10.001 >

30. Fyrir hvaða stjórnmálaflokk/framboð starfar þú?

- Framsóknarflokkinn
- Frjálslynda flokkinn
- Hreyfinguna
- Samfylkinguna
- Sjálfstæðisflokkinn
- Vinstri hreyfinguna grænt framboð
- Staðbundið framboð utan flokka
- Ekkert
- Annað _____

Kærar þakkir fyrir þátttökuna!
