

Frumvarp til laga

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

Flm.: Margrét Frímannsdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Helgi Hjörvar,
Kristján L. Möller, Björgvin G. Sigurðsson, Ásta R. Jóhannesdóttir,
Anna Kristín Gunnarsdóttir, Jóhann Ársælsson.

1. gr.

Á eftir 104. gr. laganna kemur ný grein er orðast svo ásamt fyrirsögn:

Íbúáþing.

Sveitarstjórn skal að jafnaði einu sinni á hverju kjörtímabili standa fyrir íbúáþingi. Á þinginu skal sveitarstjórn leitast við að hlusta eftir skoðunum íbúa sveitarfélagsins og leita samráðs við þá um forgangsröðun verkefna í tengslum við gerð langtímaframkvæmda- og fjárhagsáætlunar. Tryggt skal að allir þátttakendur eigi jafna möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Sveitarstjórn skal að loknu íbúáþingi gera grein fyrir framkomnum tillögum, skoðunum og skoðanaskiptum á þinginu og áformum sveitarstjórnar um eftirfylgni. Þetta verði gert á opnum fundi og/eða með því að birta skýrslu um niðurstöðurnar.

Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd íbúáþings.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður flutt á 128. og 130. löggjafarþingi en varð ekki útrætt og er því endurflutt.

Þær meginbreytingar sem nú eiga sér stað á sveitarstjórnarstiginu í vestrænum þjóðfélögum einkennast af þremur þáttum. Í fyrsta lagi er aukin samvinna við einkageirann og samtök af ýmsu tagi í því skyni að sinna betur tilteknum þjónustuþáttum. Í öðru lagi er valddreifing sem vísar til þeirrar meginreglu að ákvarðanir séu í sem flestum tilvikum teknar af því stjórnvaldi sem er næst íbúunum. Dæmi um þetta hér á landi er flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Í þriðja lagi er á alþjóðavettvangi vaxandi áhersla á þáttökulýðræði.

Sveitarstjórn er það stjórnvald sem er næst íbúum og gegnir því veigamiklu hlutverki við mótun hvers samfélags. Vegna þessarar nálægðar liggur lykillinn að auknu lýðræði, þ.e. að auka vitund íbúanna um ábyrgð og möguleika til áhrifa á framgang og þróun einstakra mála og málaflokka í sveitarfélaginu, hjá sveitarstjórnunum.

Þjónustuhlutverk sveitarfélaga og forgangsröðun verkefna.

Með aukinni áherslu á þjónustuhlutverk sveitarfélaga verður samráð við þá sem njóta þjónustunnar, þ.e. íbúana sjálfa, stöðugt mikilvægara. Því má halda fram að hver og ein sveitarstjórn gegni leiðtogahlutverki við að tryggja góða þjónustu.

Af þessum sökum er samráð við íbúana um málefni sveitarfélaga nauðsynlegt. Margt bendir til þess að hollusta við stjórnmalaflokka sé á undanhaldi og víða erlendis fer þátttaka í sveitarstjórnarkosningum minnkandi. Á sama tíma kallar almenningur eftir auknu samráði og þá oftast um einstök málefni, svo sem í skipulagsmálum og skólamálum. Af því má draga þá ályktun að fulltrúalýðræði eitt og sér nægi ekki lengur til að skapa öflug, framsýn og lifandi sveitarfélög. Það getur aðeins gerst með því að íbúarnir taki virkari þátt í mótun samfélagsins.

Sveitarfélög hafa yfir takmörkuðu fjármagni að ráða og því eru átök um forgangsroðun óhjákvæmileg. Ólíkir hópar hafa ólíka sýn og ólíkar þarfir. Samráðsferlið snýst því ekki síst um að tryggja að öll sjónarmið komi fram og að leitað sé leiða til samræmingar. Endanleg ákvörðun er í höndum sveitarstjórnar, sem síðan getur staðið íbúum skil á ákvörðun sinni.

Með því að virkja þá þekkingu og reynslu sem býr í hverju samfélagi fást betri lausnir. Ólíkir hópar í sveitarfélaginu kynnast og læra að hlýða hver á annars sjónarmið. Þannig getur skapast kraftur og samstaða sem getur orðið grunnur að jákvæðum breytingum í sveitarfélaginu.

Íbúalýðræði / þátttökulýðræði – viðbót við fulltrúalýðræði.

Lýðræði vísar ekki eingöngu til kosninga. Það vísar til samræðna ólíkra hagsmunaaðila í því skyni að komast að sameiginlegri niðurstöðu um þau málefni sem brenna á samfélaginu.

Í fulltrúalýðræði er áherslan á baráttu, þ.e. fulltrúar berjast fyrir kjöri og stjórnmalaflokkar berjast innbyrðis innan yfirstjórnar. Þannig dregur þetta ferli fram ágreiningsmál. Með auknu samráði við íbúa, þar sem beitt er aðferðum sem draga fram sameiginlegar áherslur, fæst ákveðið jafnvægi inn í það ákvarðanaferli sem beitt er við stjórnun sveitarfélagsins.

Meðal þess sem vinnst með auknu íbúalýðræði er að almenningur verður meðvitaðri um málefni sveitarfélagsins, sem undir venjulegum kringumstæðum eru eingöngu til umfjöllunar meðal kjörinna fulltrúa og embættismanna. Þannig á sér stað uppfræðsla og menntun sem stig af stigi styrkir grunninn undir aukna aðkomu íbúa að ákvörðunum. Með þátttökunni er brúað bilið milli almennings og kjörinna fulltrúa og íbúar fengnir til liðs við sveitarstjórnir í ákvarðanatöku. Þannig eykst skilningur íbúa á nauðsyn málamiðlunar.

Traust – félagslegur auður.

Almennt ríkir heldur takmarkað traust milli sveitarstjórna og íbúa. Þegar stigin eru skref í átt að auknu samráði snúast þau í fyrstu um að byggja upp þetta traust. Ef sveitarstjórn boðar til opins samráðs og nýtir síðan niðurstöðurnar við ákvarðanatöku, sjá íbúar ástæðu til að taka frekari þátt í mótun samfélagsins. Þannig getur traust milli þessara tveggja aðila, sem hvor um sig skiptir sköpum um hag sveitarfélagsins, vaxið stig af stigi.

Notað hefur verið hugtakið „félagslegur auður“ um þetta traust sem þannig myndast. Það hefur m.a. verið skýrt á eftirfarandi hátt:

„Einn hagnýtur afrakstur þátttöku, er myndun „félagslegs auðs“. Félagslegur auður er það traust og trúnaður sem þróast þegar stjórnvöld og hið almenna samfélag koma saman til að vinna að sameiginlegum hagsmunum, samfélaginu til góða, segir stjórnmalafraeðingurinn Robert Putnam. Félagslegur auður er grunnurinn að lögmæti opinberra stjórnvaldsstofnana og er nauðsynlegur fyrir áhrifaríka og árangursríka stjórnun. Án félagslegs auðs, þegar traust og trúnaður er ekki til staðar, getur það stöðvað framvindu aðgerða stjórnvalda; til lengri tíma litið virka samfélög án trausts illa og í verstu tilfellum getur brotist út ofbeldi milli andstæðra fylkinga samfélagsins. Samstarf og samráð stjórnvalda við almenning geta skipt sköp-

um í að efla þann félagslega auð sem er til staðar og byggja hann upp frá grunni þar sem hann hefur ekki þekkt áður.“¹

Farvegur fyrir samráð.

Ýmsar leiðir eru færar til samráðs sveitarstjórnar við íbúa, en þar er lykilatriði að farvegurinn sé skilgreindur og ljós. Í fámennum sveitarfélögum, þar sem aðgengi íbúa að sveitarstjórnarfólki er mjög gott, getur það þó aldrei komið í stað formlegs samráðs sem sveitarstjórn boðar til, með það að markmiði að hlýða á raddir íbúa.

Lengst getur sveitarstjórn gengið með því að boða til almennrar og bindandi atkvæðagreiðslu um tiltekin mál.

Íbúafing sem samráðsvettvangur.

Tilgangur íbúafings, eins og hér er vísað til, er að sveitarstjórnir boði til opins samráðs við íbúa um forgangsöröðun verkefna í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar. Frumvarpið gerir ráð fyrir að íbúafing sé haldið að jafnaði einu sinni á hverju kjörtímabili. Eðlilegast verður að telja að íbúafing séu haldin á fyrri hluta hvers kjörtímabils enda mest um vert fyrir nýkjörnar sveitarstjórnir að leita samráðs við íbúa áður en þær hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd. Hætt er við að íbúafing stuttu fyrir kosningar missi marks af ýmsum ástæðum. Mikilvægt er að notaðar verði aðferðir sem tryggja að allir þátttakendur eigi jafna möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Á íbúafingi verði megináhersla á að hlusta eftir skoðunum íbúa, frekar en kynningar af hálfu sveitarstjórnar. Má segja að þetta sé það sem aðgreinir íbúafing frá hefðbundnum borgarafundum. Æskilegt er að óhlutdrægur aðili verði fenginn til að stýra samráðinu.

Ekki er gert ráð fyrir að ályktanir séu gerðar á íbúafingum enda er hér fyrst og fremst um samráðsvettvang að ræða og það er síðan hlutverk sveitarstjórna að vinna úr því sem fram kemur.

Að loknu íbúafingi gerir frumvarpið ráð fyrir að sveitarstjórn geri grein fyrir framkomnum tillögum, skoðunum og skoðanaskiptum á þinginu og áformum sveitarstjórnar um eftirfylgni. Þetta verði gert á opnum fundi og/eða með því að birta skýrslu um niðurstöðurnar.

Loks gerir frumvarpið ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd íbúafings.

¹ Timothy D. Sisk, Democracy at the Local Level, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance, IDEA 2001.