

Vegvísir

***Leiðbeiningar fyrir samstarfsnefndir um sameiningu
sveitarfélaga***

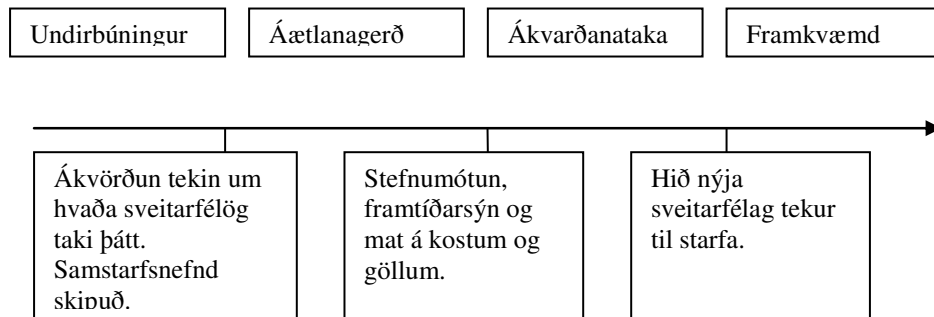
*Gunnlaugur Júlíusson,
Sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga*

*Róbert Ragnarsson,
verkefnisstjóri í félagsmálaráðuneytinu*

Inngangur

Það ferli sem fer í gang við sameiningu tveggja eða fleiri sveitarfélaga er flókið og inniheldur margar víddir. Því er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir því í upphafi hvert skal stefnt og setja upp vegvísi með ákveðnum vörðum sem einfalda vegferðina. Eftirfarandi gátlisti er hugsaður sem leiðbeiningarit fyrir sveitarfélög sem eru í sameiningarferli. Honum er fyrst og fremst ætlað að koma að gagni við gerð vegvísis til sameinaðs sveitarfélags og því má ekki líta á þessa yfirferð sem tæmandi. Þær leiðbeiningar sem settar eru fram í vegvísi þessum eru einkum ætlaðar samstarfsnefndum.

Við gerð gátlistans var stuðst við þá reynslu sem hlotist hefur af sameiningum sveitarfélaga á Íslandi síðastliðin ár, auk þess sem sótt er í smiðju Sambands sveitarfélaga í Danmörku (KL) og kenningar um breytingastjórnun.



Mynd 1 Sameiningarferli

I Undirbúningur

Val á sameiningarkostum.

Við frjálsa sameiningu sveitarfélaga er mikilvægt að frumkvæði að sameiningu komi frá heimamönnum. Því er gott að gera sér grein fyrir hvernig sé best að standa að því að ákveða hvaða sveitarfélagi eða sveitarfélögum viðkomandi sveitarfélag ætti að sameinast. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ályktað að sveitarfélag eigi að ná yfir heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði. Við skilgreiningu á því hvað teljist vera atvinnu- og þjónustusvæði er vert að líta til atvinnu- og þjónustusóknar íbúanna, félagslegrar samkenndar á svæðinu, sameiginlegrar menningar og sögu, auk landfræðilegra aðstæðna. Auk þess er mikilvægt að miða við að nýtt sveitarfélag verði nægilega öflugt til að sinna verkefnum sínum til framtíðar. Í því ljósi er gott að miða við að sveitarfélög sem eru í samvinnu sín á milli um helstu verkefni sveitarfélaga, svo sem fræðslu- og félagsmál, sameinist í eitt sveitarfélag.

Ráðlegging

- *Leitið samstarfs við landshlutasamtök og þróunarfélag viðkomandi fjórðungs, innan þeirra býr mikil staðbundin þekking og reynsla sem getur reynst hjálpleg við val á sameiningarkostum.*

Samstarfsnefnd

Um frjálsa sameiningu sveitarfélaga er fjallað í 90. gr. sveitarstjórnarlaga. Þegar fyrir liggur hvaða sveitarfélög hafa áhuga á sameiningu skal mynda svokallaða samstarfsnefnd. Hver sveitarstjórn kýs fulltrúa (venjulega tvo) í samstarfsnefnd sem falið er að annast athugun málsins og leggja fram tillögu um hvort viðkomandi sveitarfélög skuli sameinast. Skapast hefur sú venja að samstarfsnefndin sé í reynd sá aðili sem annast alla skipulagningu og framkvæmd sameiningar í umboði allra sveitarstjórnanna og er hlutverk hennar því afar mikilvægt.

II Áætlanagerð

Mótun stefnu fyrir sameiningarverkefnið

Fyrsta verk samstarfsnefndar ætti að vera að móta stefnu fyrir verkefnið. Vinnutilhögun og framkvæmd verkefnisins getur haft afgerandi áhrif á útkomuna. Stefnumótun felst meðal annars í að taka verður afstöðu til innihalds verkefnisins, vinnuhraða, skipulags, upplýsingaöflunar, eftirfylgni og mats á árangri. Auk þess er nauðsynlegt að í stefnumótuninni sé tekin afstaða til þess hvernig eigi að tryggja samstöðu fyrir verkefninu meðal íbúa, starfsmanna og sveitarstjórnarmanna, samhliða því að huga að rekstri sveitarfélagsins og þróun að sameiningu lokinni.

Ráðleggingar

- *Byrja snemma og forgangsraða.* Sameining sveitarfélaga er umfangsmikið ferli þar sem margar ákvarðanir eru teknar og þarfnast mikils undirbúnings. Því er mikilvægt að hefja vinnuna sem fyrst, jafnvel áður en fyrir liggur hvaða sveitarfélög muni taka þátt í viðræðunum. Á sama hátt er nauðsynlegt að forgangsraða þeim verkefnum sem unnið er að og fresta einhverjum verkefnum meðan á ferlinu stendur.
- *Verkaskipting og markmiðasetning.* Mikilvægt er að ræða ítarlega í upphafi og tryggja samstöðu um hvernig vinna skuli verkefnið. Hvert er markmiðið? Hver er tímaramminn? Hver ber ábyrgð á hvaða verkefni?
- *Halda vel á spöðunum.* Í sameiningarferlinu getur það hent að önnur verkefni stöðvist tímabundið og upp komi óöryggi eða valdaspenna meðal sveitarstjórnarmanna, ekki síst ef ferlið nálgast almennar sveitarstjórnarkosningar. Auk þess er hætt við að starfsmenn sveitarfélaga hafi áhyggjur af því að ferlið taki of langan tíma, og jafnvel fjármuni, frá þeim verkefnum sem þeir sinna alla jafna. Því er mikilvægt að vinna rösklega svo allir aðilar verði með frá upphafi til enda, en gefist ekki upp á miðri leið.
- *Byggja brýr og skapa gagnkvæmt traust!* Í sameiningarferli er líklega ekkert eins mikilvægt og traust, ekki síst ef upp koma ágreiningsmál eða eitthvað misferst í ferlinu sem má reikna með að gerist. Þá er mjög mikilvægt að menn geti sest niður og leyst málin í sátt og samlyndi. Því er gott að hefja starfið á því að allir

sem koma að vinnslu verkefnisins, jafnt starfsmenn sem stjórnámálamenn, hittist og kynnist hverjum öðrum og byggja á þann hátt brú milli sveitarfélaganna.

Skýrt ákvarðanatökufarli

Það er mjög mikilvægt að í upphafi liggi fyrir hvernig ákvarðanir eru undirbúnar og teknar, bæði á hinu pólitíska og stjórnsýslulega stigi, þannig að ákvrðunum sé ekki slegið á frest og af þeim sökum myndist flöskuháls í sameiningarferlinu. Gagnsæi ætti að vera markmiðið.

Ráðleggingar

- *Undirnefndir.* Auk samstarfsnefndarinnar er ráðlegt við stærri sameiningar að skipa framkvæmdaráð og vinnuhópa um helstu málefni sveitarfélagsins, auk verkefnisstjóra. Með því að skilja á milli ákvarðanatökvaldsins (samstarfsnefndarinnar og sveitarstjórna) og framkvæmdaráðsins og vinnuhópa má ná fram góðu ákvarðanatökufarli og hlífa samstarfsnefndinni við of mikilli vinnu. Skipulag á ákvarðanatökufarlum og málefnastarfi þarf að sjálfsögðu að taka mið af aðstæðum á hverjum stað, svo sem stjórnsýslu og fjölda þeirra sveitarfélaga sem tillaga nær yfir.
 - *Dæmi:* Þetta fyrirkomulag reyndist mjög vel við sameiningu sveitarfélaganna á Héraði, en þar voru skipaðar þrjár undirnefndir, um stjórnsýslu og fjármál, um fræðslu- og félagsmál og sú þriðja um umhverfis- og samgöngumál. Hóparnir höfðu nokkuð frjálssar hendur við sína vinnu og kölluðu jafnvel til sín sérfræðinga. Nefndin sem fjallaði um fræðslu- og félagsmál réð til dæmis starfsmann frá Kennaraháskóla Íslands til að skrifa greinargerð um skólaláttun á svæðinu.
- *Innri upplýsingagjöf.* Það er mjög mikilvægt að upplýsingar berist milli nefnda, til samstarfsnefndar, sveitarstjórna og ekki síst starfsmanna sveitarfélaganna. Því getur verið heillavænlegt að framkvæmdastjórar sveitarfélaganna, eða aðrir lykilstarfsmenn sveitarfélaganna, starfi í framkvæmdanefndinni og stýri vinnunni.

Stjórnun á verkferlinu

— aðgerðaáætlun og siðferðilegar leikreglur —

Það er mjög mikilvægt að vinnuferlinu sé stjórnað af festu og byggðar séu upp sameiginlegar væntingar hjá öllum þeim sem tengjast verkefninu (stjórnámálönnum, forstöðumönnum, samstarfsmönnum, íbúum, fjölmiðlum o.s.frv.).

Ráðleggingar

- *Setjið upp samræmda aðgerðaáætlun fyrir vinnuferlið.* Það þarf að liggja ljóst fyrir hjá öllum þeim aðilum sem málinu tengjast hvaða verkefni eru framundan, í hvaða áherslu- og tímaröð þau eru og hverjir koma til með að tengjast hverju fyrir sig. Það er þó ekki mögulegt að skipuleggja allt ferlið í upphafi. Þess vegna er

mikilvægt að verkefnisstjórnin hafi jöfnum höndum auga með því hvað er að gerast hverju sinni og skynji þörf fyrir breytingar á innihaldi, aðferðafræði, tímamörkum og aðkomu einstakra aðila á meðan verkið stendur yfir.

- *Náið samkomulagi um siðferðilegar leikreglur vegna sameiningarferlisins.* Fyrir eða síðar munu einhverjir sem vinna að sameiningarferlinu vera ósammála um einhver atriði eða niðurstöður einhverra mála. Það er því góð hugmynd að fyrirbyggja ágreining fyrirfram eins og hægt er. Það er meðal annars fært með því að taka ákvarðanir um hvernig eigi að bregðast við ákveðnum aðstæðum og að setja ákveðnar samskiptareglur, svo sem að samstarfsaðilar fái tiltekna upplýsingar á undan fjölmiðlum um ákvarðanir í pólitísku samstarfsnefndinni.

Framtíðarsýn

Með því að skapa sameiginlega framtíðarsýn fyrir hið nýja sveitarfélag verður mun auðveldara að virkja starfsfólk sveitarfélaganna og íbúa til þátttöku í verkefninu. Því væri gagnlegt að leggja fram sem fyrst framtíðarsýn fyrir sveitarfélagið sem er raunhæft að ná fram á 5–10 árum.

Skýr sameiginleg framtíðarsýn auðveldar til muna allt starf við sameininguna. Spurningunni „*hver er tilgangurinn með sameiningunni?*“ ætti að vera auðvelt að svara með vísan til framtíðarsýnar svæðisins. Þar fyrir utan hefur sameiginleg framtíðarsýn hlutverki að gegna sem sameiginlegt leiðarljós fyrir alla þá aðila sem tengjast sameiningarferlinu. Framtíðarsýnin leggur þar með grundvöll fyrir það sem sameiningin stendur fyrir.

Framtíðarsýnin er ekki hugsuð sem bindandi stefnumótun fyrir hið nýja sveitarfélag heldur sem leiðarljós. Ef sátt og samstaða næst um framtíðarsýnina meðal íbúa og annarra hagsmunaaðila er eðlilegt að hún myndi hryggjarsúluna í framtíðarstefnumótun nýs sveitarfélags.

Ráðleggingar

- *Sátt.* Náið fram sem víðtækastri sátt um framtíðarsýnina með þátttöku sem flestra aðila, svo sem íbúa, starfsfólks sveitarfélagsins, flokksfélaga, fjölmiðla, aðila vinnumarkaðarins og annarra hagsmunaaðila. Með breiðri samstöðu verður auðveldara að vinna verkefninu fylgi og vinna það skipulega. Þeim mun meiri sátt sem er um framtíðarsýnina, þeim mun meira vægi hefur hún í umræðunni. Ágæt leið til að virkja fólk og ná samstöðu er að setja upp rýnihópa eða boða til íbúaþings.
- *Fjölmiðlar.* Komið upp samstarfi við staðbundna fjölmiðla og fréttaritara landsmiðlanna með það að markmiði að tryggja gott upplýsingaflæði um verkefnið.
- *Upplýsingagjöf.* Tryggið einsleitni í upplýsingagjöf. Mikilvægt er að sami aðili haldi utan um samskipti við fjölmiðla svo ekki komi upp vafi um markmið eða framvindu verkefnisins.

III Ákvarðanataka um sameiningu

Sameiningarkosning

Verði niðurstaða samstarfsnefndar sú að gera tillögu um sameiningu viðkomandi sveitarfélaga skulu sveitarstjórnirnar taka málið á dagskrá og ræða við tvær umræður (venjulega með a.m.k. viku millibili) en án atkvæðagreiðslu. Niðurstaða samstarfsnefndar er með öðrum orðum ekki lögð fyrir viðkomandi sveitarstjórnir til samþykktar heldur fyrir íbúa.

Þar sem niðurstaðan er tillaga samstarfsnefndarinnar er eðlilegt að fulltrúar sveitarfélaganna í samstarfsnefndinni taki afstöðu með tillögunni og vinni henni brautargengi í sameiningarkosningu.

Almenn atkvæðagreiðsla innan sveitarfélaganna um tillögu samstarfsnefndar fer fram að lokinni síðari umræðu í sveitarstjórn. Þegar kjördagur hefur verið ákveðinn útbýr ráðuneytið tilkynningu um utankjörstaðaratkvæðagreiðslu sem send er dómsmálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti til kynningar. Rétt er að samstarfsnefnd auglýsi með videigandi hætti, til dæmis í staðarblöðum sem hafa almenna útbreiðslu eða með samsvarandi hætti, að utankjörfundaratkvæðagreiðsla sé hafin.

Mikilvægt er að hafa náið samráð við ráðuneytið um ákvörðun kjördags og þarf að ákveða hann með nægum fyrirvara til að unnt sé að skipuleggja utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Lögum samkvæmt eru það sveitarstjórnirnar sem ákveða kjördag en í reynd gerir samstarfsnefndin tillögu um kjördag sem sveitarstjórnirnar staðfesta.

Samstarfsnefndir láta að jafnaði útbúa kynningarbækling eða málefnskrá sem dreift er á öll heimili þar sem kynnt er framtíðarsýn nýs sveitarfélags og helstu breytingar sem verða kunna við sameiningu. Í bæklingnum er kynnt sú tillaga sem kosið er um og þar koma gjarnan einnig fram upplýsingar um kjördag, kjörstaði, opnunartíma þeirra og hvar unnt er að greiða utankjörstaðaratkvæði. Einnig getur samstarfsnefndin haldið almennan fund eða fundi til að kynna framtíðarsýnina.

Samstarfsnefndin annast að jafnaði samræmingu atkvæðagreiðslu og gerð kjörseðla. Varðandi orðalag sameiningartillögu og útlit kjörseðils skal bent á fyrirmynd í skýringarriti með sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, á bls. 91. Fyrirsögn kjörseðils er mismunandi fyrir hvert sveitarfélag en að öðru leyti mega seðlarnir vera eins. Mikilvægt er að samstarfsnefndin haldi fund með formönnum kjörstjórna með góðum fyrirvara þar sem farið er yfir framkvæmd kosningarinnar. Rétt er að talning atkvæða hefjist alls staðar á sama tíma en ekki er skilyrði að opnunartími kjörstaða sé alls staðar hinn sami.

Nafn nýja sveitarfélagsins

Nafnið skal samrýmast íslenskri málfræði og málvenju. Æskilegt er út frá málfræðisjónarmiðum að nafn sveitarfélagsins beri með sér að um stjórnsýslueininguna sveitarfélag sé að ræða, þ.e. að heiti sveitarfélaganna endi til dæmis á -hreppur, -bær, -kaupstaður, -byggð o.s.frv., en sveitarstjórnarlögin gera hins vegar ekki þá kröfu.

Nafnið skal tengjast viðkomandi svæði sérstaklega. Ef nafn það sem óskað er staðfestingar á tengist einnig svæði sem ekki tilheyrir viðkomandi sveitarfélagi þá ber að hafa eftirfarandi til viðmiðunar: Krafa er gerð um að viðkomandi sveitarfélag nái yfir meiri hluta þess svæðis sem nafnið tengist og að meiri hluti íbúa svæðisins búi í því sveitarfélagi. Jafnframt liggi fyrir að önnur sveitarfélög á svæðinu sem kunna að tengjast nafninu mótmæli því ekki sérstaklega að nafnið verði notað af sveitarfélaginu. Umsögn örnefnanefndar skal liggja fyrir áður en ákvörðun um nýtt nafn er staðfest af félagsmálaráðuneytinu (4. gr. sveitarstjórnarlaga).

Að lokinni kosningu

Ef í öllum sveitarfélögum reynast fleiri kjósendur fylgjandi sameiningu en þeir sem eru andvígir tekur sameining gildi þann dag sem áður hefur verið ákveðinn enda hljóti sameiningin staðfestingu ráðuneytisins.

Hafi kjósendur í einu sveitarfélaganna fellt sameiningartillöguna geta sveitarstjórnir hinna sveitarfélaganna sem stóðu að sameiningarviðræðum ákveðið sameiningu þeirra sveitarfélaga þar sem kjósendur samþykktu sameiningu, að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. 91. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. að a.m.k. 2/3 hlutar sveitarfélaga hafi samþykkt tillöguna og innan þeirra búi a.m.k. 2/3 íbúanna. Þarf við þessar aðstæður ekki að greiða atkvæði að nýju til þess að af sameiningu þessara sveitarfélaga geti orðið heldur er það ákvörðun hverrar sveitarstjórnar.

Samkvæmt 93. gr. sveitarstjórnarlaga skulu sveitarstjórnir þær sem hlut eiga að máli ákveða fjölda fulltrúa í nýrri sveitarstjórn, þann dag sem sameiningin tekur gildi, og fleiri atriði áður en óskað er staðfestingar ráðuneytisins á sameiningunni. Byggist samþykkt sveitarstjórna að jafnaði á tillögum sameiningarnefndar en nauðsynlegt er að beiðni til ráðuneytisins um staðfestingu á sameiningu sveitarfélaganna hljóti umfjöllun í öllum sveitarstjórnnum.

Jafnframt er eðlilegt ef sameining á að taka gildi á miðju kjörtímabili að sveitarstjórnirnar og samstarfsnefndin geri tillögu, í samráði við ráðuneytið, um hvenær kjósa skuli til nýrrar sveitarstjórnar í hinu sameinaða sveitarfélagi.

Áður en óskað er staðfestingar ráðuneytisins á sameiningunni er nauðsynlegt að tillaga um nafngift liggi fyrir eða að ákvörðun hafi verið tekin um hvernig nafn verður valið.

IV Framkvæmd

Þegar sameining hefur tekið gildi er mikilvægt að haldið verði áfram þróun hins nýja sveitarfélags í samræmi við þá framtíðarsýn sem sett var fram í sameiningarferlinu. Auk þess er mjög mikilvægt að huga að ýmsum innri málum hins nýja sveitarfélags, svo sem stefnumótun, starfsmannamálum og rekstri.

Framtíðarsýn hrint í framkvæmd

Að lokinni sameiningu sveitarfélaga er mikilvægt að ná til íbúa hins nýja sveitarfélags og mynda samkennd meðal þeirra. Sú framtíðarsýn sem kynnt var í aðdraganda sameiningarinnar (til dæmis í málefnskrá) er lykilatriði í því ferli. Skýr framtíðarsýn sem nær til íbúa samfélagsins er til þess fallin að auka bjartsýni og sátt í samfélaginu.

Ráðleggingar

- *Bjóðið íbúunum að vera með* í að hrinda stefnunni í framkvæmd. Borgarafundir og íbúáþing eru ágæt leið til að leiða íbúana saman sem nýja félags- og menningarheild og efla samstöðu í sveitarfélaginu. Upplýstur almenningur er enn fremur líklegri til að halda stjórnámálumönnum og embættismönnum við efnið.
- *Ábyrgð.* Gott er að gera alla starfsmenn sveitarfélagsins ábyrga fyrir því að hrinda framtíðarstefnunni í framkvæmd. Það má gera með breytingum á starfsskyldum starfsmanna hins nýja sveitarfélags. Ábyrgðin liggur auðvitað hjá hinni nýju sveitarstjórn, en mikilvægt er að starfsmenn hins nýja sveitarfélags geri sér grein fyrir mikilvægi sínu í því að auka þrótt samfélagsins.

Starfsmannamál

Fagleg vinnubrögð í samskiptum við forstöðumenn og starfsmenn sveitarfélaganna eru mikilvægur hlekkur í vel heppnuðu sameiningarferli, ekki síst því sem tekur við þegar nýtt sveitarfélag er formlega tekið til starfa. Þemað „starfsfólk“ snertir hlutverk sveitarfélagsins sem vinnuveitenda og þar með réttindi þess og skyldur sem slíkt. Í þessu sambandi vaknar fjöldi spurninga, svo sem hvernig er staðið að yfirfærslu ráðningasamninga í hinu nýja sveitarfélagi, mat á hæfileikum starfsfólksins í tengslum við verkefni hins nýja sveitarfélags, staðsetning starfsfólks, ráðningarkjör og launakerfi. Skapa þarf öryggi og þá tilfinningu hjá starfsfólkinu að það eigi hlut í verkefninu, auk þess að tryggja að stjórnendur og samstarfsmenn séu fúsir til að vinna með sameiningarferlinu og uppbyggingu á getu starfsfólks til að takast á við verkefni hins nýja sveitarfélags.

Mikilvægt er að huga að starfsmannamálum í tíma og setja upp áætlun um hvernig sé best að virkja starfsmenn til þátttöku í verkefninu, samhliða því að draga úr hugsanlegum áhyggjum sem þeir kunna að hafa af framtíð sinni í nýju sveitarfélagi.

Ráðleggingar

- *Lög og reglur.* Yfirfara þarf samþykktir og reglur sem snerta starfsmannamál og tryggja að reglur um rétta málsmeðferð verði í heiðri hafðar. Vanda verður alla málsmeðferð hvað varðar lögfræðilega meðhöndlun mála er tengjast uppsögnum, nýráðningum og breytingum á starfsvettvangi í hinu nýja sveitarfélagi.
- *Haldið fast í stjórnunarrétt sveitarfélagsins og vandið vinnubrögð í málum er varða lögfræðilega stöðu starfsfólksins.* Það að tengja stjórnendur, starfsfólk og stéttarfélög þeirra við sameiningarferlið má ekki verða til þess að breyta þeirri staðreynd að sveitarfélagið á að ráða ferðinni hvað varðar réttindi og skyldur er tengjast stjórnendum og starfsfólki.
- *Tryggið stöðuga umræðu með starfsfólkinu.* Starfsfólkið er mikilvægasta auðlind sveitarfélagsins og sameiningarferlið mun óhjákvæmilega valda ákveðnu óryggi meðal þess. Það er því nauðsynlegt að það fái greiðar upplýsingar um framgang sameiningarferlisins og þýðingu þess fyrir einstaka starfsmenn. Auk þess er nauðsynlegt að starfsfólkið fái möguleika á að koma með spurningar og láta hugsanlegar áhyggjur sínar í ljós. Þess vegna verður frá upphafi að vera rúm fyrir góð tengsl og kerfisbundnar samræður við starfsfólk sveitarfélagsins og hagsmunasamtök þeirra um framgang sameiningarferlisins.
- *Vinnið með gildi og þróun á sameiginlegri menningu.* Það er vissulega góð byrjun að byggja upp ný sameiginleg gildi og nýja starfsmannastefnu. Aðkoma að starfsmannastefnu snýst meðal annars um að bræða saman ólíka menningu, gildi, afstöðu, sérstöðu, vinnutilhögun, venjur og aðferðafræði við dagleg störf. Samstarfsnefndin verður að beina athygli að þessum málum bæði fyrir og eftir að sameiningin tekur gildi. Það krefst þess að samstarfsnefndin/sveitarstjórn hafi nauðsynlegar forsendur til að takast á við stefnumiðaða stjórnun sameiningarinnar.

Fjármál

Fjármálin eru undirstaða fyrir svigrúm og getu hins nýja sveitarfélags og þar með atriði sem verður að veita mikla athygli í sameiningarferlinu. Fjármál beinast að samþættingu allra þeirra þátta sem tengjast fjármálalegum aðstæðum og tengdum ferlum, svo sem fjárhagsáætlunum og fjármálastjórnun.

Ráðleggingar:

- *Gerið félags- og hagfræðilega greiningu.* Góður upphafspunktur við samræmingu og áætlanagerð fyrir nýtt sveitarfélag er að gera sér grein fyrir lýðfræðilegum og hagfræðilegum þáttum, svo sem íbúafjölda, aldursamsetningu, atvinnulífi, menntamálum og tekjugrundvelli hins nýja sveitarfélags. Rannsókn á þessum þáttum ætti að gefa góða mynd af væntanlegum tekjum og útgjöldum nýs sveitarfélags til framtíðar og lýsa því fjárhagslega svigrúmi sem hið nýja sveitarfélag hefur.
- *Hafið stjórn á grundvallaratriðum og ákvörðunum við fjármálastjórnun.* Það er ein af mikilvægustu forsendunum fyrir því að nýtt sveitarfélag virki sem skyldi frá

upphafi að ákveðin grundvallaratriði séu ákveðin og mótuð og teknar ákvarðanir er varða fjármálastjórnun. Því tengist að taka ákvörðun um fjárhagsáætlun fyrir hið nýja sveitarfélag, móta lyklakerfi fyrir bókhald, ákveða ferli við frágang fjárhagsáætlunar og ársreikninga, eftirfylgni með fjárhagsáætlun, ákvarða þjónustustig, ákvarða reikningakerfi og fleira í þeim dúr.

- *Verið raunsæ í mati á því hvar sé mögulegt að ná fram stærðarhagkvæmni strax í upphafi og hvar sé þess að vænta að hún birtist síðar.* Stærðarhagkvæmni kemur ekki af sjálfu sér. Það verður að taka nauðsynlegar ákvarðanir ef viðkomandi sveitarstjórn vill frá upphafi ná fram ákveðinni stærðarhagkvæmni. Einnig er mikilvægt að forðast að hafa sparnaðaráform að leiðarljósi í sameiningarviðræðunum með tilheyrandi líkum fyrir fjöldauppsögnum og lokun ákveðinna þjónustueininga. Slíkt getur grafið undan nauðsynlegum stuðningi stjórnámálanna, starfsfólks og almennings við sameiningaráformin. Því er það mikilvægt að vera mjög varkár í yfirlýsingum um hvaða fjárhagsleg hagkvæmni fylgir sameiningunni strax frá upphafi og hvaða stærðarhagkvæmni er unnt að ná fram síðar.

Öruggur rekstur

Með sameiginlega framtíðarsýn í huga verða sveitarfélögin að meta hvort hægt sé að nýta sameiningarferlið sem leið til að þróa verkefni sveitarfélagsins og ramma þar að lútandi. Sem dæmi getur sameiningin orðið til að tengja einstök fagsvið betur saman. Ef árangur sameiningarinnar á öllum sviðum leiðir einungis til þess að viðhalda og leiða áfram aðferðafræði gömlu sveitarfélaganna þá hefur hið nýja sveitarfélag, alla vega ekki í fyrstu yfirferð, nýtt sér þá þróunarmöguleika sem búa í breytingum á skipulagi og vinnubrögðum sem snúa að flestum stjórnendum og starfsfólki. Þar með minnkar sá hagur og þar með einnig tilgangur í sameiningarvinnunni sem hægt er að hafa af henni. Þar á móti er vitaskuld ljóst að ekki er unnt að kasta of mörgum boltum upp í loftið í einu, því það getur ógnað framgangi hins daglega starfs.

Ráðleggingar:

- *Markviss þróun.* Sem afleiðing af kröfum sameiningarferlisins til stjórnskipulags sveitarfélaganna verður áhersla á þróunarstarf í nýja sveitarfélaginu að beinast að þeim verkefnum sveitarfélagsins þar sem ávinningurinn er augljós og felur ekki í sér auknar kröfur um fjármuni frá sveitarfélaginu.

Skipulag og stjórnun

Framtíðarmynd af hinu nýja skipulagi og stjórnun pólitískra og rekstrarlegra þátta hins nýja sveitarfélags mun verða afgerandi fyrir mörg atriði á meðan á sameiningarferlinu stendur. Þemað fjallar meðal annars um hvernig pólitískt og stjórnunarlegt skipulag verði í framtíðinni, þar með talið samspil milli stjórnámálanna og embættismanna. Það felur í sér skiptingu á pólitískum störfum, mótun pólitískra markmiða, val á stjórnunaraðferðum, skiptingu verkefna og ábyrgðar milli einstakra stofnana, tilnefningu og ráðningu stjórnenda ásamt þróun á ferlum er varða innri og ytri samskipti í sveitarfélaginu.

Að lokum snertir skipulag og stjórnun einnig skipulag og ferla er tengjast hinu lýðræðislega ferli og samspili við einkageirann, neytendasamtök, félagasamtök og hinn almenna íbúa.

Ráðleggingar:

- *Vinnið út frá framtíðarsýn og grundvallaratriðum.* Starfsmenn og stjórnendur sveitarfélagsins verða að vinna út frá framtíðarsýn fyrir hið nýja sveitarfélag ásamt því að yfirvega ákveðin grundvallaratriði er varða dreifstýringu, á hvern hátt eigi að tengjast samtökum neytenda, ráðum og félagasamtökum ásamt því hvernig er unnið með einkageiranum.
- *Nýtið ykkur yfirfærslulíkön ef það er nauðsynlegt.* Það verður að taka tillit til margra aðstæðna í upphafi hjá hinu nýja sveitarfélagi. Það getur verið skynsamlegt að byggja upp yfirfærslulíkön sem leið að endanlegu skipulagi. Yfirfærslulíkön á einungis að nota ef maður metur það svo að það sé ekki rétt að setja upp endanlegt skipulag samtímis stofnun hins nýja sveitarfélags því tilfinningin fyrir því að verið sé að setja upp bráðabirgðaskipulag getur í raun skapað meira óöryggi og vakið upp fleiri spurningar en mikið breytingaferli.
- *Sýnið þolinmæði og leitið aðstoðar.* Mikilvægt er að gefa sér tíma til að endurskipuleggja stjórnsýslu og rekstur hins nýja sveitarfélags. Gott er að skoða lausnir sem hafa gengið vel annars staðar, en sjaldnast er hægt að heimfæra þær án ákveðinnar staðfæringar. Því er æskilegt að leita sér ráðgjafar, bæði hjá sérfræðingum og ekki síst þeim sem hafa gengið í gegnum svipaðar breytingar.

Rafræn stjórnsýsla

Notkun upplýsingatækni í stjórnsýslu getur nýst sameinuðum sveitarfélögum vel, ekki síst ef margir byggðakjarnar eru í hinu nýja sveitarfélagi eða dreifbýli mikið. Markmiðið með því að beita rafrænum lausnum við úrlausn mála í stjórnsýslunni og veitingu opinberrar þjónustu er að auðvelda aðgengi íbúanna, hvort sem er í tíma eða rúmi.

Rafræn stjórnsýsla snýst um að breyta vinnuferlum, ákvarðanatöku og birtingu upplýsinga í stjórnsýslu. Ef aðeins er hleypt straumi á hefðbundin vinnuferli stjórnsýslueininga, svo sem sveitarfélaga, er hætt við því að ávinningur verði lítill. Breytingar á stjórnsýslu eru oft auðveldari á umbreytingatímum, því er vert að hugleiða möguleika rafrænna stjórnsýsluhátta í hinu nýja sveitarfélagi.

Rafræn stjórnsýsla nær meðal annars yfir kortlagningu, umbreytingu og samkeyrslu á tölulegum upplýsingum, samræmingu á stjórnkerfislegri málsmeðferð og vinnuferlum, þróun á fjarskiptatækni, val á búnaði og endurmenntum starfsfólks.

Ráðleggingar:

- *Látið ekki tæknina ákveða skipulagið.* Tæknin er til að létta okkur lífið, ekki gera það flóknara. Upplýsingatækni er einungis tæki til að ná ákveðnum markmiðum sveitarfélagsins og þess vegna á ekki að láta þau setja skorður fyrir skipulag stjórnkerfis sveitarfélagsins. Þó getur þörf fyrir val á tölvukerfum gert það að verkum að ákveðnum ákvörðunum verður að flýta í tengslum við skipulag og málsmeðferð.
- *Ákvarðanir eru vandasamari en tæknin.* Það er ekki einfalt að taka tölulegar upplýsingar frá ólíkum sveitarfélögum og færa þær í eitt samræmt form. Þó er hin tæknilega umbreyting að jafnaði ekki eins tímafrek og það að taka nauðsynlegar ákvarðanir. Því er það ekki síst mikilvægt hvað varðar stjórnun tölvumála og almenna skipulagningu gegnum allt sameiningarferlið að fyrir hendi sé virkt ákvarðanatökuferli.
- *Leitið í smíðju annarra.* Ýmis sveitarfélög á Íslandi hafa unnið mikið þróunarstarf á sviði upplýsingatækni og rafrænnar stjórnsýslu. Auk þess eru frændur okkar á Norðurlöndunum einna fremstir í heiminum á þessu sviði.

Að lokum

Það er von félagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga að vegvísirinn stuðli að vel undirbúinni og farsælli sameiningu sveitarfélaga. Vert er að hafa í huga að aðstæður eru mismunandi frá einni sameiningu til annarrar og því mikilvægt að samstarfsnefndin meti í upphafi hversu mikla ráðgjöf hún þarf og um hvaða þætti. Í því efni gildir sem fyrr reglan um hinn gullna meðalveg.

Leiðbeiningar þær sem settur eru fram í þessu vinnuskjali eru ekki tæmandi og eingöngu hugsaðar fyrir samstarfsnefndir um sameiningu sveitarfélaga. Skjalinu er ætlað að vera lifandi, þannig að nýjar hugmyndir og ábendingar er vel þegnar. Athugasemdir og tillögur óskast sendar á Róbert Ragnarsson, verkefnisstjóra átaks um eflingu sveitarstjórnarstigsins, robert.ragnarsson@fel.stjr.is.