



Ávarp
forseta Íslands
Ólafs Ragnars Grímssonar
á Afmælisráðstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga
um lýðræði
Reykjavík
2. desember 2005

Ágætu sveitarstjórnarmenn
Góðir ráðstefnugestir

Það er vel til fundið að minnast 60 ára afmælis Sambands íslenskra sveitarfélaga með ráðstefnu um lýðræði, ræða stöðu þess og þróun, einkum á þeim vettvangi sem næstur er daglegri önn íbúanna.

Sveitarfélögin hafa verið frjór jarðvegur sem mótað hefur strauma og starfshætti í lýðræðissamfélagi okkar Íslendinga. Þau voru þegar til forna hornsteinn í samfélagsskipan, uppspretta vitundar um að fólkið ætti sjálfstæðan rétt, að samtakamátturinn væri afl sem úrslitum réði, á örlagastundum væri áriðandi að allir réru í sömu átt.

Sagan, bæði forn og ný, sýnir okkur að lýðræði er meira en form, annað og meira en reglur um kosningar í áhrifastöður, kjörgengi og atkvæðisrétt. Lýðræði ber einnig svipmót siðmenningar, á sér rætur í viðhorfum fólksins, hefðum og samfélagsgerð.

Sumir fræðimenn hafa jafnvel talið að slík vídd í lýðræðisskipan geti verið áhrifaríkari en formlegar reglur. Þeir vísa til dapurrar reynslu í mörgum löndum þar sem lýðræðið reyndist ekki lífvænlegt þótt mikil vinna væri lögð í stjórnarskrá og lagaramma. Þau skipta reyndar tugum ríkin í ólíkum álfum sem á síðustu öld ýttu úr vör með glæsilega stjórnarskrá og ætluðu að sigla góðan byr í krafti formsins en steyttu skjótt á skeri því siðina skorti, hugsunarháttinn og hefðirnar. Ráðamenn, jafnvel þjóðarheildir höfðu ekki fengið þá þjálfun sem skapar lýðræðisvitund, þá siðmenningu sem gefur forminu gildi og heldur lýðræðinu á beinni braut jafnvel þótt regluramminn sé brotakenndur.

Sveitarfélögin hafa verið íslensku lýðræði þjálfunarstöð. Samspil kjörinna fulltrúa og fólks til sjávar og sveita hefur smátt og smátt slípað

og fágað venjur og stíl svo að inntak hins lýðræðislega samfélags hefur reynst ærið traust og þanþolið mikið þótt á ýmsum tímum hafi gefið á bátinn, bæði í landsmálum og á heimaslóð; aldrei hefur lýðræðisskipunin þó verið í hættu.

Okkur tókst að þróa stjórnkerfi landsins frá einveldi til lýðveldis, gera endurreisn Alþingis og heimastjórn að áföngum til nýrrar sóknar, færa stærri hluta landsmanna kosningarétt þótt í upphafi væri hann bundinn við eignir og þjóðfélagsstöðu stöndugra karla – án þess að hrikti í stoðum samfélagsins. Ástæðan er einkum sú að í heimabyggðum hafði verið plægður akur, mótuð viðhorf og venjur sem urðu grundvöllur þess lýðræðis sem Íslendingar festu í sessi.

Þessi þróun var þó á engan hátt sjálfgefin eða skrifuð í skýin þótt okkur finnst nú hún hafa verið næsta sjálfsögð. Við sjáum að reynsla flestra annarra ríkja, bæði í Evrópu, Afríku, Asíu og Suður-Ameríku, hefur verið á annan veg. Jafnvel á fyrstu árum ævi okkar sem nú berum virðulegan aldur vel voru innan við tíu lýðræðisríki í okkar álflu. Evrópsk saga var á liðinni öld blóði drifin vegna þess hve greiðlega óprúttum valdhöfum tókst að ryðja lýðræðinu úr vegi og taka alræðisvald í sínar hendur.

Ísland er í hópi örfárra ríkja sem bjuggu við lýðræðisskipan alla 20. öld; svo einstök er okkar samfellda reynsla og rétt að minnast hennar þegar Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar merkjum tímamótum því sveitarfélögin eiga ríka hlutdeild í árangrinum, framlag þeirra er hornsteinn í lýðræðisskipan okkar Íslendinga.

Sveitarfélögin hafa ekki aðeins mótað viðhorf og venjur og þannig dregið skýrar línur í lýðræðiskort Íslendinga, línur sem verða að farvegi þegar leysa þarf erfiða þraut; sveitarfélögin hafa líka verið merkilegar uppeldisstöðvar, mótað og þjálfað forystusveit sem stýrði framþróun byggðarlaga en einnig stóran hluta liðsins sem falin hafa verið æðstu völd á landi hér.

Meirihluti þeirra sem gegnt hafa embætti forsætisráðherra á síðustu fjörutíu árum hafa einnig komið af vettvangi sveitarstjórna, fengið þar sínar fyrstu þjálfun í að bera lýðræðislega ábyrgð. Jafnan hafa á lýðveldistímanum setið í ríkisstjórnnum ráðherrar sem sóttu dýrmæta reynslu í árin þegar þeir voru kjörnir til forystu í sveitarstjórnnum. Alþingi hefur ávallt búið að víðtækri reynslu á þessu sviði og mörg kjörtímabil hafa setið á þingi sveitarstjórnarmenn – og tíðkast reyndar enn.

Sveitarfélögin hafa verið svo samgróin valdastofnunum þjóðfélagsins að auk Alþingis og ríkisstjórnar hafa bæði Hæstiréttur og embætti forseta Íslands á stundum sótt reynslu á vettvang sveitarstjórna. Í

Hæstarétti er nú að finna dómara sem áður var kjörinn í sveitarstjórn og Sveinn Björnsson fyrsti forseti Íslands sótti sína þjóðmálareynslu einnig til setu í bæjarstjórn Reykjavíkur – og þótt mér hafi aldrei verið sýnt það traust að leitað hafi verið eftir framboði mínu til sveitarstjórna þá fékk ég ærið oft það hlutverk að vera hjálparkokkur þau sextán ár sem Guðrún Katrín sat í bæjarstjórn Seltjarnarness og get því vísað til víðtækrar heimilisreynslu í þessum efnum.

Ég nefni samspil sveitarstjórna og annarra stofnana í lýðræðisskipan okkar Íslendinga vegna þess að sú lýðræðisskólun sem gerir lifandi veruleika úr því regluverki sem um valdið gildir hefur verið og er enn ríkulega bundin heimabyggðum, samræðum, átökum, félagsstarfi sem setja svip á samspil íbúanna og fulltrúanna sem kjörnir eru til setu í sveitarstjórnunum.

Auðvitað hefur þessi samleikur tekið margvíslegum breytingum í tímans rás. Svipmótið er annað í Reykjavík okkar tíma en var í árdaga liðinnar aldar þegar Reykjavík líktist meira litlu þorpi; annar bragur í sveitahreppum fyrir austan eða vestan sem eru nú hluti af stærri heild, sveitarfélagi sem telur nokkra firði, en þegar margir hreppar voru í nágrenninu, hver með sína stjórn og sérstaðan ærinn hjá hverjum og einum; annað svipmót í sjávarplássum á Suðurlandi eða fyrir norðan sem áður réru ein á báti en eru nú í áhöfn stærri heildar.

Það er áleitin spurning hvaða áhrif stækkun stjórnsýsludæma sem sameining sveitarfélaga hefur skapað muni hafa á lýðræðisinntak, á venjur og samskiptastíl á vettvangi sveitarstjórna, hvernig lýðræðisarfleifið sem mótuð var þegar návígið var alsráðandi muni farnast þegar umdæmin hafa stækkað og íbúafjöldinn tekið risastökk.

Áður fyrr þekktu sveitarstjórnamenn flesta íbúa sinnar byggðar og leiðin var greið ef einhver heimamaður vildi láta í ljósi skoðun sína. Nú er í mörgum sveitarfélögum fjöldinn orðinn slíkur eða fjarlægðin svo mikil, nema hvort tveggja sé, að finna verður samskiptum sveitarstjórnamanna og fólksins nýjan farveg ef hin nánu tengsl eiga ekki alveg að glatast. Hvernig eigum við að þróa aðferðir og skipulag sem gera sveitarfélagið áfram að gróðrarstöð þess lýðræðissamfélags sem við viljum standa vörð um og vísam gjarnan til þegar samanburð við aðrar þjóðir ber á góma?

Sveitarfélögin verða ekki bara vegin og metin á kvarða hagkvæmni, fjárhags eða framkvæmdagetu; þau eru líka samfélög, vettvangur lýðræðis og menningarhefða – og það kann að reynast flókið að finna jafnvægið milli hagkvæmninnar og lýðræðisþroskans. Árangursmódel úr rekstrarfræðum, sprottinn úr rannsóknum á samkeppni fyrirtækja á markaðsvelli, eru ekki endilega sá vegvísir sem best kann að duga á vettvangi sveitarstjórna.

Sveitarstjórnin er ekki bara rekstrarform. Hún er líka hornsteinninn í lýðræðisskipan, rammi utan um vilja og réttindi fólksins. Lýðræðið kann að vera á stundum tímafrekt og rekast á kröfur um skjótar lausnir, kröfur um að ákvarðanir séu teknar í einum hveli, líkt og stundum er nauðsynlegt í rekstri fyrirtækja.

Spurningin um vægi lýðræðis í stjórnun sveitarfélaganna mun verða æ áleitnari á komandi árum og eru þar ýmsar ástæður að verki.

Fjölgun íbúa og stækkun umdæmanna gera gömlum lýðræðishefðum erfitt fyrir og brýnt verður að þróa nýja siði ef varðveita á lifandi lýðræðissvipmót sem áður skipaði öndvegi í byggðum landsins.

Tíðarandinn kallar á hagkvæmni og arðbæran rekstur og kröfurnar sem ráða ríkjum í atvinnurekstri eru í auknum mæli boðorð dagsins. Fulltrúinn í sveitarstjórn er þó í annarri stöðu en forstjórinn sem sjálfur fer með stærstan eignarhlut í sínu fyrirtæki. Bæjarfulltrúinn þarf að sækja á fjögurra ára fresti umboð til fólksins og það mun reynast flókin þraut að standast í senn hagkvæmnisprófin og vera jafnframt trúr lýðræðiskröfum sem setja svip á daglega önn heimabyggðar.

Fjölmiðlarnir hafa auk þess veitt sveitarstjórnnum meira aðhald en áður var en jafnframt ný tækifæri, tækifæri til að ná beint til íbúanna. Tæknin sem upplýsingabyltingin hefur skapað, netvæðingin og hve auðvelt er nú að opna rásir sem flytja málflutning og skilaboð frá þingsal og vinnustöð sveitarstjórnar beint til heimilanna – allt skapar þetta ný tækifæri til að þróa lýðræðið, koma á skjótari og beinni tengslum við íbúana en áður var kleift.

Tæknin hefur opnað sveitarstjórnnum nýjar lendur til að þróa og efla lýðræði í heimabyggð og það verður heillandi verkefni á komandi árum að yrkja þær. Að þessu leyti eru sveitarfélögin í betri stöðu en aðrar valdastofnanir á landi hér. Málefni sem til umfjöllunar eru í sveitarstjórnnum standa áhuga íbúanna nær en margt af því sem þjóðþing og ríkisstjórnir hafa til umfjöllunar.

Verkefni sveitarstjórna eru í vaxandi mæli á þann veg að lýðræðislegt samspil kjörinna fulltrúa og fólksins sjálfs verður sífellt brýnna. Við sjáum fjölmörg merki þess að áhugi á skipulagsmálum, umhverfi, náttúruvernd, útivist, hvernig mannlífið fær á sig formlegar myndir fer vaxandi með hverju ári enda snýr sá þáttur í auknum mæli að daglegri velferð íbúanna. Sama gildir um aðbúnað æskufólks, skólana, uppeldið frá leikskólaaldri, kennsluhætti í grunnskólunum, íþróttir, nám og leiki, hið fjölþætta samspil heimilis við skólastarfið.

Sveitarfélögin eru vettvangur hagsmuna sem almenningur lætur sig miklu skipta. Þar ræðst ramminn um hið daglega líf, búsetuhætti, skipulag umferðar og vinnusvæða, aðstöðu til útivistar, skólagöngu barna og íþróttaiðkan, leiðir til innkaupa, skemmtana, tómstunda og menningarlífs.

Þróun lífsgilda og tíðaranda er á þann veg að málefni sem nákomin eru daglegu lífi, heimilishaldi og velferð fjölskyldunnar eru í vaxandi mæli það sem skiptir fólki mestu og afleiðingin verður sú að sveitarstjórnir munu fá aukið vægi í stjórnskipan landsins, í lýðræðisreynslu sem er lifandi veruleiki, ekki eingöngu form.

Alþjóðavæðing efnahagslífsins, vöxtur fyrirtækja sem teygja sig um lönd og álfur, samþjöppun sem í æ meira mæli setur svip á hagkerfi heimsins – allt þetta hefur dregið úr hlutfallslegu mikilvægi þess valdatafls sem áður var á vettvangi þjóðþinga og ríkisstjórna. Þegar efnahagskerfin voru í hnút, verðbólgan tíður gestur, gengisfellingar iðulega á næsta leiti og langvinn verkföll lömuðu atvinnulífið, þá voru verkefni þings og ríkisstjórna afgerandi, svo brýn að þjóðarheill var í húfi. Nú er öldin önnur, ekki aðeins hjá okkur heldur víðast hvar um hinn vestræna heim og einnig í vaxandi mæli í öðrum álfum.

Á sama tíma og stöðugleiki í efnahagsmálum og alþjóðavæðing viðskiptalífsins hafa fært valdastöðu þjóðþinga og ríkisstjórna annan svip en áður var hefur viðhorfsbreyting hjá almenningi, nýr lífsstíll og verðmætamat gefið sveitarstjórnnum aukið vægi og beint sterkara kastljósi að lýðræðinu sem þar þarf að ríkja.

Það er því vel við hæfi að taka framtíð lýðræðis á vettvangi sveitarstjórna til umfjöllunar á afmælisári því þróun lýðræðis í landi okkar mun að miklu leyti ráðast af því hvernig til tekst á þeim velli sem næstur er hagsmunum fólksins, í sveitarfélögum sem nú glíma við breytingar á flestum sviðum.

Það er því miður engin töfralausn á þessum vanda, ekkert lykilkort sem vísar örugglega á rétta leið, en þó færa reynslan og sagan okkur dýrmætan lærdóm, lærdóm sem ætíð hefur dugað vel þegar lýðræðisvanda ber að höndum.

Sá lærdómur er fólgin í þeim kjarna sem býr í sérhverjum lýðræðisboðskap: að valdið er frá fólkinu komið. Það er vilji fólksins sem á að ráða. Hvort sem valdhöfum líkar betur eða ver, hvort sem gáfumenn, fjölmiðlar eða sérfræðingar telja vit í ákvörðunum fólksins eður ei.

Lýðræðið er stjórnarform sem færir fólkinu valdið. Við sem kjörin erum til afmarkaðs tíma erum fyrst og fremst þjónar þess.