



Umsögn sveitarstjórnar Grýtubakkahrepps um:

Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Fyrst er þess að geta að sveitarstjórn hefur á öllum stigum málsins mótmælt þeirri þversögn, að þrátt fyrir meginsteðið „lýðræði og sjálfbærni“ skal enn með frumvarpinu horfa algerlega fram hjá því með setningu lágmarks á íbúafjölda sveitarfélaga. Lágmark sem hefur ekkert að gera með sjálfbærni en þó skal þvinga það fram með lögum og brjóta þannig gegn lýðræði og sjálfsákvörðunarrétti íbúa minni sveitarfélaga. Hér skal fyrst bent á umsögn sveitarstjórnar síðan í október 2017 sem er enn í fullu gildi:

<https://www.grenivik.is/is/stjornsysla/fundargerdir/sveitarstjorn/sveitarstjornarfundur-nr-358>

Sveitarstjórn gerir eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

1. gr.

Eins og marg oft hefur verið bent á áður, þá hefur 1000 íbúa lágmark ekki þau áhrif sem ætlað er á sjálfbærni og styrk sveitarfélaga. Þessi aðgerð breytir nánast engu um möguleika til flutnings verkefna frá ríkinu til sveitarfélaga, enda snertir hún ekki þau sveitarfélög þar sem þorri landsmanna býr. Ákvæðinu er því harðlega mótmælt og vísað til fyrri umsagna, m.a. þeirrar sem að ofan greinir.

Að hafa undanþágumöguleika tímabundinn „...ef sérstakar ástæður mæla gegn því að sveitarfélag geti myndað stjórnsýslulega heild með nærliggjandi sveitarfélögum“ er afar sérstakt, varla breytist landslag eða aðrar aðstæður sem valda slíku, á 2 – 4 árum. Ef undanþága er á annað borð veitt vegna aðstæðna, ætti hún að vara þar til þær aðstæður hafa breyst, t.d. með jarðgöngum.

9. gr.

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps setur mikið spurningamerki við tilverurétt þessarar greinar. Hún er íþyngjandi fyrir sveitarfélög og sýnist ætlað að létta ábyrgð af stjórnvöldum á byggðastefnu og byggðaðpróun að einhverju leyti. Réttara væri að stjórnvöld settu viðmið um þá þjónustu sem íbúar ættu rétt á af hendi sveitarfélaga. Slík þjónustuviðmið og geta sveitarfélaga til að uppfylla þau væri mun eðlilegri mælikvarði en íbúafjöldi þegar meta á hæfi sveitarfélaga til sjálfstæðis.

12. gr.

Það er algerlega óásættanlegt að skerða lögboðin framlög Jöfnunarsjóðs, s.s. til grunnskóla, nýbúafræðslu, hvað þá jöfnunarframlög og fórna á altari mis vel ígrundaðra sameininga. Sveitarstjórn mótmælir því að hlutverki sjóðsins sé breytt að svo miklu leyti, án þess að til komi nýtt fjármagn í sjóðinn. Minnt er á bókun landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 6. september 2019, nánar verður vikið að henni síðar. Þá samrýmist það alls ekki þeim markmiðum að veita betri þjónustu að skerða framlög í því skyni, s.s. til grunnskóla.

Sveitarstjórn gerir eftirfarandi athugasemdir við einstaka kafla greinargerðar með frumvarpinu:

1. Inngangur

Talað er um að bæta sjálfbærni og bæta þjónustu við íbúa. Almennt er fjárhagsstaða minni sveitarfélaganna góð og betri en hinna stærri. Þá hefur hvergi komið fram hvaða þjónustu þarf að bæta hjá minni sveitarfélögum. Mjög mörg þeirra veita t.d. betri leikskólaþjónustu en hin stærri og



Því er hér um algerar þversagnir að ræða. Eru þingmenn hvattir til að kynna sér vel allar hliðar málsins. 1000 íbúa lágmark er órökstudd aðgerð sem nær ekki þeim markmiðum sem að er stefnt.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Í þessum kafla er áfram talað um meginmarkmiðin sem hljóma ljómandi vel. Enn er talað um víðtækt samráð í ferli málsins. Neikvæðar athugasemdir hafa þó á öllum stigum málsins verið tónaðar niður eða hreinlega verið látnar hverfa. Það er grafalvarleg stjórnsýsla að ekki er getið um mikla andstöðu við lögfestingu íbúalágmarks þegar sagt er frá niðurstöðum umsagnarferlis Grænbókar. Ekki er heldur á slíkt minnst í greinargerð með þingsályktunartillögunni sem frumvarp þetta byggir á. Nú er talað um skiptar skoðanir á því hvert lágmarkið ætti að vera og að komið hafi fram sjónarmið um að það ætti að vera hærra en 1000. Enn og aftur er látið hjá líða að geta um harða andstöðu minni sveitarfélaga. Sveitarstjórn gerir alvarlegar athugasemdir við slíka stjórnsýslu.

Af textanum má skilja að þetta sé aðeins skref í áttina, markmiðið sé að færa lágmarkið enn frekar upp. Engar tölur eru þó nefndar en það er ljóst að með frumvarpinu er gefið varasamt fordæmi í að taka lýðræði úr sambandi hjá hluta þjóðarinnar. Ef þetta verður gert nú verður erfitt að standa gegn hækkun íbúalágmarks síðar. Þetta stríðir gegn langri hefð á Íslandi, auk vafa sem ríkir gagnvart stjórnarskrá og Evrópusáttmála.

Vísað hefur verið til Danmerkur sem fyrirmyndar. En Ísland á nákvæmlega ekkert sameiginlegt með Danmörku þegar kemur að þéttbýli, samgöngum, landslagi eða vegalengdum. Einnig hefur verið vísað til Noregs. Þar er hins vegar einnig mikil andstaða minni sveitarfélaga við þvingaðar sameiningar, þó minna fréttist um það hingað. Þar hafa íbúar minni sveitarfélaga lent í að þjónusta sé skert og skólum sé lokað eftir sameiningar við stærri nágretta. Noregur hefur þó beitt markvissum ívilnunum til jaðarbyggða til að styrkja byggð t.d. í Norður-Noregi og ætti frekar að horfa til þeirrar fyrirmyndar. Slíkar ívilnanir hafa ekki tíðkast hér, þrátt fyrir byggðastefnu í orði til langs tíma.

Talað er um það sem sjálfgefinn hlut að stækkun sveitarfélaga geri þau sterkari og sjálfbærari. Megintilgangur sagður að tryggja íbúum betri þjónustu. Samt sem áður á að skerða framlög Jöfnunarsjóðs til að veita þessa þjónustu (sbr. 12. gr. laganna) og engin rök sem sýna hvernig hún á að verða ódýrari í stærri sveitarfélögum. Minnt er á 9. gr. laganna í þessu sambandi, hún vísar frekar til kosnaðarauka en sparnaðar.

Um frumvarpið segir einnig að „...er heldur ekki vikið frá því megin sjónarmiði sveitarstjórnarlaga að vald til að ákveða og móta skipan sveitarfélaga sé í höndum íbúa þeirra“. Það á þó ekki að gilda um íbúa minni sveitarfélaga svo ótrúlegt sem það er! Íbúum er fyllilega treystandi til að taka ákvarðanir um sín málefni, þar á meðal um skipan sveitarfélaga. Lýðræði á ekki að enda við einhverja tölu.

Í þessum kafla segir einnig að sameiningar snúist um stjórnsýslu og að „...draga úr valdaframsali til annarra stjórnsýslueininga hvað lögbundin verkefni varðar, s.s. byggðasamlaga, og styrkja þannig lýðræðislegan grunn sveitarfélaganna“. Staðreyndin ætti þó öllum að vera ljós, þ.e. að langviðamestu byggðasamlög sveitarfélaga eru á höfðuborgarsvæðinu. Má nefna Sorpu sem dæmi. Önnur dæmi eru Faxaflóahafnir, Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins, Strætó, Okuveita Reykjavíkur og undirfyrirtæki. Ætla má að þessi byggðasamlög sem hér hafa verið nefnd, hafi meiri umsvif en öll önnur byggðasamlög í landinu til samans! Hvar er lýðræðisástin þegar kemur að þeim?

Sveitarfélög leita auðvitað hagkvæmstu og bestu leiða til að veita sínum íbúum þjónustu. Stundum er hagkvæmt og skynsamlegt að gera það í byggðasamlagi, stundum með því að kaupa þjónustu af



einkaaðilum eða af öðrum sveitarfélögum. Þetta hefur ekkert með skort á lýðræði að gera, hefur ekkert með stærð sveitarfélaga að gera og eru algerlega marklaus rök fyrir íbúalágmarki.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Hér er nokkuð frjálsglega túlkað þegar sagt er; „*Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga tryggir þannig eingöngu tilvist sveitarstjórnarstigsins í heild sinni en ekki einstakra sveitarfélaga.*“ Sveitarfélag er grunneiningin sem rétturinn miðast við. Hér örlar enn á oftúlkun á hlutverki Sambands íslenskra sveitarfélaga sem samnefnara, þ.e. rétti heildarinnar saman, þegar öll ákvæði eiga við hvert einstakt sveitarfélag í raun.

Í Minnisblaði Björns I. Óskarssonar (SRN18120039) sem unnið var fyrir ráðuneytið í aðdraganda landsþings Sambands ísl. sveitarfélaga 6. sept. s.l., er megin niðurstaðan skv. túlkun á 78. gr. stjórnarskrár; „...að í fyrsta lagi verði staðhættir sveitarfélaga með þeim hætti að sannanlega sé um staðbundnar einingar að ræða og í öðru lagi að stærð sveitarfélagseininga standi undir þeim verkefnum sem þeim er falið skv. lögum.“ Það getur einmitt komið í veg fyrir að um staðbundnar einingar sé að ræða sé lágmarkið of hátt. Þar heggur 1000 íbúa lágmarkið á sumum landsvæðum ansi nærri svo ekki sé meira sagt. Lítil sveitarfélög sinna lögbundnum verkefnum flest með sóma í dag, enda hefur hvergi komið fram hvaða verkefni það eru sem útaf standa. Það eru þá helst tekin dæmi þar sem íbúalágmark er sett mikið hætta en 1000, svo sem um málefni fatlaðra.

Hér er einnig áfram haldið þeirri þversagnakenndu túlkun að þó Evrópusáttmáli um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga hafi sannarlega verið fullgiltur á Íslandi fyrir margt löngu, séu ákvæði hans annað hvort marklaus, eða að ekki þurfi að fara eftir þeim að þessu sinni. Benda má á ítarlega og vel rökstudda úttekt Braga Þórs Thoroddsen lögfr. og sveitarstjóra sem er að [finna hér](#). Enginn sem ætlar að greiða atkvæði um þetta frumvarp ætti að láta álit Braga ólesið.

5. Samráð

Enn er hér mikið gert úr samráðsferli málsins. Þó margoft hafi verið bent á þversagnir, mótsagnir og algeran skort á rökum fyrir 1000 íbúa lágmarki, er hvergi hvikað og nú komið í frumvarpsform. Jafnan hefur verið lítið gert úr þeim mótbárum og þær jafnvel verið láttnar hverfa þegar frá samráðinu er sagt eins og áður hefur verið nefnt.

Í þessum kafla greinargerðar er sérstaklega vísað til samþykktar landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga 6. sept s.l. á tillögu sem hljóðar svo:

„Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga haldið 6. september 2019 samþykkir að mæla með því að Alþingi samþykki fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Í tillögunni er gert ráð fyrir veglegum fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar sveitarfélaga og því er mikilvægt að ríkissjóður veiti sérstök fjárframlög til sjóðsins til að fjármagna þann stuðning.“

Enn og aftur er talað um að tillagan hafi verið „...samþykkt með yfirgnæfandi stuðningi.“ Hið rétta er að a.m.k. þriðjungur sveitarfélaga greiddi atkvæði gegn tillögunni, þ.e. **mikill meirihluti þeirra sveitarfélaga sem íbúalágmarkið snertir með beinum hætti**. Afgreiðslan var í raun samþykkt af fulltrúum stærri sveitarfélaga í krafti yfirburða atkvæðavægis (75% fulltrúa á þinginu komu frá sveitarfélögum yfir 1000 íbúa) gegn harðri andstöðu meirihluta minni sveitarfélaga. Það hefur svo verið vel rökstutt í Minnisblaði Ólafs Rúnars Ólafssonar hrl. að með þessari afgreiðslu fór lýðræðið hjá Sambandinu verulega á skjön. Það að hin stærri sveitarfélög samþykki með þessum hætti að hin smærri skuli niður lögð gegn vilja þeirra „...hafi fallið utan hlutverks sambandsins samkvæmt



samþykktum þess...“ eins og segir í niðurlagi minnisblaðsins. Þingmenn eru eindregið hvattir til að kynna sér það vel, en hér er að finna [hlekk á það](#).

Þegar síðan við bætist að ríkið ætla ekki að koma með ný framlög til Jöfnunarsjóðs eins og tillagan þó gerir fortakslaust ráð fyrir, heldur skulu sameiningarframlög dregin af öðrum framlögum sjóðsins að undanskildum framlögum til málefna fatlaðra, (sbr. um 12. grein hér að framan) þá má spyrja um gildi fyrri hluta samþykktarinnar. Það verður alla vega að telja hæpið að nokkur vigt sé lengur í samþykkt landsþingsins og raunar má jafnvel telja hana hreinlega marklausa orðna út frá því sem fram er komið.

6. Mat á áhrifum

Í þessum kafla er m.a. vitnað til skýrslu um hagræna greiningu sem áætlað að 1000 íbúa lágmark kunni að spara sveitarfélögum 3,6 til 5 milljarða á ári í rekstri. Rétt er að minna á að í nefndri skýrslu eru hafðir allir fyrirvarar á þeim niðurstöðum. Raunar kemur skýrt fram að til þessa hafi sameiningar sveitarfélaga á Íslandi ekki leitt af sér sparnað í rekstri. Vandséð er hvernig það ætti frekar að verða nú en áður. Þá blasir við öllum sem vilja sjá, að sparnaður í rekstri næst nær eingöngu með því að skera niður þjónustu. Það er því ákveðin kaldhæðni þegar talað er um hinn mögulega sparnað sem staðreynd og að nýta megi ávinninginn til að „...*auka þjónustustig við íbúa sveitarfélaga.*“

Nefnt er að viðræður fari fram um möguleikann á því að Jöfnunarsjóði verði tryggðar auknar tekjur úr ríkissjóði til að standa undir sameiningarframlögum, en þar virðist ekki bjart yfir ef marka má 12. grein laganna sem er alveg skýr, skerða skal önnur framlög á móti sameiningarframlögum.

Í lokaorðum greinargerðarinnar þetta fullyrt; „...*samfélagslegur ávinningur frumvarpsins er mikill og fyrirsjáanlegur eins og áður hefur verið getið. Sveitarfélög verða sterkari og þau munu ráða betur við lögbundin verkefni. Sjálfbærni eykst, lýðræðislegt umboð þeirra styrkist, þjónusta sveitarfélaga eykst og stjórnsýslan verður betur í stakk búin til að mæta auknum kröfum um gæði og sjálfbærni.*“

Þegar til þess er horft að innan við 5% þjóðarinnar býr í sveitarfélögum með innan við 1000 íbúa auk alls þess sem rakið hefur verið í umsögn þessari, verður að telja þessar fullyrðingar ansi bjartsýnar svo ekki sé meira sagt. Kannski er réttara að segja að þær séu hrein óskhyggja, enda afar litlar líkur á að áhrifin af lögfestingu íbúalágmarksins verði þau sem þarna er rakið. Til þess þarf einfaldlega aðrar aðgerðir. Sumar þeirra sem að gagni mega koma er að finna í öðrum liðum þingsályktunartillögu um stefnumótun í málefnum sveitarfélagastigsins. Vonandi mun verða lögð jafn mikil áhersla á að koma þeim í framkvæmd og þessu frumvarpi. Þó bólar lítið á slíku enn og í hinum 10 liðum þingsályktunarinnar fer lítið fyrir tölusettum eða tímasettum aðgerðum til að ná þessum markmiðum, því miður.

Lokaorð

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps leggst alfarið gegn lögfestingu íbúalágmarks í sveitarfélögum, enda hafa engin rök fyrir því komið fram sem hald er í. Það er andstætt meginmarkmiðum þeirrar stefnu í málefnum sveitarfélaga sem fram kemur í þingsályktuninni sem samþykkt var í janúar, er andstætt lýðræðisvitund og lýðræðissjónarmiðum. Samráðsferill málsins er afar gallaður og stjórnsýsla ráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga í þessu máli til háborinnar skammar. Sveitarstjórn treystir því að þingmenn horfi á öll rök, kynni sér vel gögn málsins og kjósi eftir sinni samvisku en bogni ekki undan óeðlilegum þrýstingi.

Umsögn þessi samþykkt einróma á fundi sveitarstjórnar Grýtubakkahrepps 24. febrúar 2020