

Umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps um drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur gerir verulegar athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Framlag sveitarfélagsins mun lækka um 40.562.557 kr. eða 100% verði framvarpið að veruleika vegna breytinga á fasteignaskattsframlagi.

Lagabreytingar

Skv. frumvarpi að breytingum á lögum um jöfnunarsjóð er megin tilgangurinn með breytingunum sá, að ná fram markmiðum þingsályktunar nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga þannig að á Íslandi verði traustir og öruggir innviðir og öflug og sjálfbær sveitarfélög þar sem íbúunum séu tryggð jöfn réttindi og jafnt aðgengi að þjónustu. Markmið lagasetningarinnar er að fylgja þróun sveitarfélagagerðarinnar þannig að sjóðurinn styðji betur við bakið á meðalstórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir, að í regluverkinu séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga, að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga, að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérframlögum og að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukni gagnsæi.

Í greingerð með frumvarpsdrögum þeim sem eru hér til umsagnar og með vísan í drög að skýrslu starfshóps um breytingarnar sem kom út í mars 2023, er lögð áhersla á að jöfnunarkerfið þurfi að styðja betur við þau sveitarfélög sem teljist í meðalstærð miðað við núverandi skipan svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir. Með því sé enn fremur verið að stuðla að fjárhagslegum hvötum til sameininga sveitarfélaga í jöfnunarkerfinu og að um leið stuðli jöfnunarkerfið enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga. Áfram muni þó Jöfnunarsjóður veita sveitarfélögum framlag á grundvelli byggðasjónarmiða. Að auki sé stefnt að því að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

Tekjujöfnunin

Jöfnunin skv. nýja líkaninu fer fram á grundvelli tekjumöguleika og er það verið að horfa til tveggja tekjustofna, þ.e. útsvars og fasteignaskatts. Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi var íbúafjöldi hinn 1. janúar sl. 576 manns. Sveitarfélagið er mjög víðfeðmt og dreifbýlt með tveimur þéttbýliskjörnum þar sem búa samtals 130 manns, en um 78% íbúa í sveitarfélaginu búa í dreifbýli. Helstu atvinnuvegir í sveitarfélaginu eru landbúnaður og ferðaþjónusta, sem er vaxandi. Þessar atvinnugreinar teljast sjaldan til hátekjustarfa og er því ekki um að ræða háar útsvarstekjur í sveitarfélaginu.

Í sveitarfélaginu eru þrjár vatnsaflsvirkjanir sem gefa af sér tekjur í formi fasteignaskatts af stöðvarhúsum, oft nefndar gullnámutekjur af embættismönnum og sveitarstjórnarmönnum sem þekkja ekki vel til. Litlar sem engar útsvarstekjur skila sér til sveitarfélagsins af störfum í þessum þremur virkjunum, þar sem þær eru að stórum hluta fjarstýrðar frá höfuðborgarsvæðinu og flestir starfsmenn keyra daglega að vinnustöð sinni frá öðrum sveitarfélögum. Tekjur af þessum þremur virkjunum eru því einungis fasteignaskattur af stöðvarhúsum sem hækka meðaltekjur á hvern íbúa í sveitarfélaginu. Það leiðir til þess að tekjur á hvern íbúa í Skeiða- og Gnúpverjahreppi eru yfir landsmeðaltali þrátt fyrir að lítið sé um hátekjustörf í sveitarfélaginu.

Í jöfnunarlíkaninu er ekki lítið til annarra tekjumöguleika sveitarfélaga út frá lýðfræði- eða landfræðilegum grunni. Sem dæmi má nefna að stærri sveitarfélög líkt og Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög í nágrenni við Skeiða- og Gnúpverjahrepp hafa meiri möguleika á innheimtu ákveðinna gjalda s.s. innviðagjalda, lóðarleigugjalda, hafnargjalda o.fl., allt í takt við eftirspurn og íbúafjölgun. Auk þess má nefna frekari möguleikum til hagræðingar í krafti stærðar og meira framboði af þjónustu frá stærri fyrirtækjum og jafnvel ríkisstofnunum. Á meðan hafa minni sveitarfélög inn til landsins sem standa fjær höfuðborgarsvæðinu í ljósi landfræðilegrar staðsetningar þurft að greiða með, eða þurft að innheimta sérstaklega lág gjöld við stofnun og úthlutun lóða, til að greiða fyrir uppbyggingu innviða

á svæðin. Þessi minni sveitarfélög hafa, mörg hver, auk þess ekki stór fyrirtæki til að styðja við samfélagið með þjónustu og/eða litla sem enga þjónustu ríkisstofnana.

Útgjaldajöfnun

Jöfnunin í frumvarpinu sem er til umsagnar, tekur mið af ólíkri útgjaldabörð sveitarfélaga og er þar gerð grein fyrir nokkrum útgjaldabreytum sveitarfélaga sem hafa áhrif til jöfnunar. Er þar um að ræða lýðfræðilegar og landfræðilegar breytur eins og aldursdreifingu, stærðarhagkvæmni og vegalengdir.

Dreifð byggð í sveitarfélögum leiðir til þess að útgjaldabætur eru mjög flóknar og lítið svigrúm til hagræðingar. Miklar vegalengdir á milli staða innan sveitarfélaga leiðir óhjákvæmilega af sér hærri kostnað t.d. í snjómokstri og skólaakstri svo fátt eitt sé nefnt. Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi eru um 67 börn á skólaaldri og þurfa þau öll á skólaakstri að halda, að þremur undanskyldum. Árið 2022 nam skólaakstur 7% af samanlögðum útsvars- og fasteignaskattstekjum sveitarfélagsins eða um 756 þús. á hvert barn. Í sveitarfélaginu eru reknar tvær sundlaugar, tvö félagsheimili, móttökusvæði fyrir úrgang, auk annarrar lögbundinnar þjónustu eins og skóla og leikskóla. Auk þess er haldið úti stofnkerfi gatna og götulýsingar í tveimur þéttbýliskjörnum og tvær vatns- og hitaveitur reknar. Þar að auki er í sveitarfélaginu rekið heimili fyrir fólk með fötlun sem sveitarfélagið ber kostnað af skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Eitt af markmiðum breytinganna sem um ræðir er að þjónusta við íbúa verði sem jöfnust á lýðfræði – og landfræðilegum grunni. Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og uppsveitum Árnassýslu veitir ríkið vetrarþjónustu á stofnvegum einungis þrjá daga vikunnar. Alla aðra daga þarf sveitarfélagið að vera í stakk búið að veita íbúum fulla þjónustu, enda eru greiðar samgöngur ein af forsendum fyrir því hvar fólk kys sér búsetu og hafi möguleika á að sækja störf og nauðsynjar. Frumvarpið horfir ekki til landfræðilegrar óhagkvæmni af dreifbýlum svæðum. Til að sýna fram á óhagkvæmnina er lögð fram eftirfarandi tafla sem sýnir lykiltölur úr rekstri málaflokka skv. árbók sveitarfélaga 2022.

Tafla 1. Lykiltölur úr rekstri málaflokka skv. árbók sveitarfélaga 2022, kostnaður pr. íbúa			
	Reykjavíkurborg	Akureyri	Skeiða- og Gnúp
Fræðslu og uppeldismál	-453.641	-439.043	-710.540
Meningarmál	-42.962	-48.308	-62.174
Æskulýðs- og íþróttamál	-86.548	-115.003	-73.389
Brunamál og almannavarnir	-8.822	-12.223	-35.963
Hreinlætismál	-1.400	-2.014	-47.449
Skipulags- og byggingarmál	-6.470	-9.333	-23.520
Umferðar- og samgöngumál	-67.305	-50.824	-34.330
Umhverfismál	-20.247	-20.071	-5.424
Atvinnumál	-5.537	-9.346	-26.880
Sameiginlegur kostnaður	-67.399	-44.912	-174.270
Samtals kostnaður pr.íbúa	-760.331	-751.077	-1.193.939
Hlutfallslega hærri kostnaður	57,0%	59,0%	

Í töflu 1 má sjá tíu veigamestu málaflokkana í þeim sveitarfélögum sem eiga að fá sérstakt höfuðborgarálag skv. drögum að nýju regluverki. Þar kemur skýrt fram að kostnaður á hvern íbúa í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, miðað við höfuðstaðina Reykjavík og Akureyri, er 57-59% hærri. Taka þarf tillit til þess að aðgengi höfuðborgarbúa og íbúa á þéttbýlli svæðum að þjónustu er mun betri heldur

en í minni sveitarfélögum úti á landi. Þær grunnforsendur sem lagðar eru fram í drögum að nýju regluverki um jöfnunarsjóð er aðför að búsetu í dreifðari byggðum landsins.

Að mati sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps er útgjaldajöfnunarlíkanið ekki að endurspegla raunverulega mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga. Það er ljóst að dreifbýlli samfélög njóta minni hagkvæmni en þéttbýlli og því teljum við að útgjaldaþörfin sé mun meiri en nýtt líkan jöfnunarsjóðs ber með sér.

Fasteignaskattsframlag

Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps mótmælir harðlega áformum um niðurfellingu fasteignaskattsframlags.

Fasteignaskattsframlaginu var í upphafi ætlað að jafna tekjutap sveitarfélaga á landsbyggðinni vegna breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem horfið var frá því að miða álagningarstofn fasteignaskatts við afskrifað endurstofnsverð fasteigna, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík, yfir í það að stofn til álagningar fasteignaskatts sé fasteignamat fasteigna. Var framlaginu þar með ætlað að stuðla að því að sveitarfélög sem yrðu fyrir tekjutapi vegna breytingarinnar, yrðu jafnsett og áður.

Síðustu 20 ár hefur fasteignamat á höfuðborgarsvæðinu hækkað meira en á landsbyggðinni og þó að vissulega hafi orðið kippur á fasteignamarkaði og þar með fasteignamati í nærsamfélagi Reykjavíkur, hefur hækunin verið enn hægar á landsbyggðinni, fjær Reykjavíkurborg. Áhrif breytinganna sem urðu með lagasetningunni árið 2000 gætir því enn þar sem verulegur munur er á álagningarstofni fasteigna á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

Sameiningar sveitarfélaga

Skeiða- og Gnúpverjahreppur varð til árið 2002 við sameiningu tveggja sveitarfélaga. Ef horft er til frekari sameiningar sveitarfélaga gæti ein útfærslan verið sameining þeirra í uppsveitum Árnessýslu. Sameining sveitarfélaganna Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Hrunamannahrepps, Bláskógarbyggðar og Grímsnes og Grafningshrepps myndi innihalda tæplega 3.300 íbúa, miðað við íbúafjölda í dag. Til þess að skoða hvaða áhrif slík sameining hefði á framlög jöfnunarsjóðs, með breyttu regluverki, reiknaði starfsmaður jöfnunarsjóðs út breytt framlög við slíka sameiningu. Núverandi reglur jöfnunarsjóðs skilar þessum fjórum sveitarfélögum framlögum upp á 335 miljónir króna, en sameinuð í nýju regluverki jöfnunarsjóðs myndi framlagið minnka um 100% og verða 0 krónur. Geta sameinaðs sveitarfélags til að þjónusta íbúa sína, sem er að stærstum hluta í dreifbýli, myndi því skerðast verulega og verða aðför að þróun byggðar á svæðinu. Markmið breytinganna í nýjum lögum um jöfnunarsjóð sem snýr að því að stuðla að fjárhagslegum hvötum til sameiningar í jöfnunarkerfinu er því ekki að ná fram að ganga.

Samantekt

Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahreppur gagnrýnir harðlega umræddar breytingar. Íslenska þjóðin er fámenn í stóru landi. Smæðin hefur verið okkar helsti styrkleiki í fjölmörgum málum. Til þess að tryggja byggð um land allt er ekki rétt nálgun að færa alla stjórnun og ákvarðanatöku til færri og fjölmennari sveitarfélaga, því áfram munum við búa í stóru og víðfeðmu landi. Byggðapróun síðustu áratuga staðfestir að nauðsynlegt er að tryggja minni sveitarfélögum á landsbyggðinni auknar tekjur til þess að eiga möguleika á að byggja upp sambærileg búsetuskilyrði og finna má í þéttbýli. Með breytingunni í frumvarpinu er vegið að sjálfsstjórnarrétti minni sveitarfélaga og enn á ný verið að neyða viðkomandi íbúa sveitarfélaga til þess að sameinast öðrum sveitarfélögum. Því til stuðnings má sérstaklega benda á að árið 1980 bjó 33% íslensku þjóðarinnar á landsbyggðinni en í dag er það hlutfall komið niður í 20%.

Í stefnu ríkisstjórnarinnar er skýrt tekið fram að til að styðja við byggðapróun og valfrelsi í búsetu verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Sett var markmið um hlutfall opinberra starfa á landsbyggðinni. Að beita þurfi hagrænum hvötum til byggðapróunar. Þær

breytingar sem lagðar eru til í drögum að þessu frumvarpi munu tryggja það að búsetuskilyrði í dreifðari byggðum landsins munu aldrei verða samkeppnishæf við höfuðstaði landsins.

Fyrir hönd sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Haraldur Þór Jónsson

Oddviti / Sveitarstjóri